Göttinger Studien
zu den Kriminalwissenschaften

Beatrix Elsner

Entlastung der Staatsanwaltschaft durch mehr Kompetenzen für die Polizei?

Eine deutsch-niederländisch vergleichende Analyse



Universitätsverlag Göttingen

Beatrix Elsner

Entlastung der Staatsanwaltschaft durch mehr Kompetenzen für die Polizei?



Erschienen als Band 5 in der Reihe „Göttinger Studien zu den Kriminalwissenschaften“ im Universitätsverlag Göttingen 2008

Beatrix Elsner

Entlastung der Staatsanwaltschaft durch mehr Kompetenzen für die Polizei?

Eine deutsch-niederländisch vergleichende Analyse in rechtlicher und rechtstatsächlicher Hinsicht

Göttinger Studien zu den Kriminalwissenschaften
Band 5



Universitätsverlag Göttingen
2008

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Herausgeber der Reihe
Institut für Kriminalwissenschaften
Juristische Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen
Profs. Drs. Kai Ambos, Gunnar Duttge, Jörg-Martin Jehle, Uwe Murmann

Umschlaggestaltung: Kilian Klapp

http://univerlag.uni-goettingen.de
ISBN: 978-3-940344-59-5
ISSN: 1864-2136

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit dem Zusammenspiel zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei im Bereich der Straftatenermittlung wie auch der verfahrensbeendenden Entscheidungen im deutschen und niederländischen Strafverfahren. Sie mündet in einen Gesetzesvorschlag, der es im Bereich von Bagatellkriminalität erlaubt, der Polizei die Befugnis zur Verfahrensbeendigung mit einer Geldauflage zu übertragen.

Einleitend wird die geschichtliche Entwicklung der Funktion von Staatsanwaltschaft und Polizei im deutschen Strafverfahren beschrieben. Anhand einer Auswertung repräsentativer Polizeiforschungen der 70-90er Jahre wird sodann die rechtstatsächliche Rolle der Polizei im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren analysiert. Zur Erfassung der derzeitigen Situation widmet sich ein erster Hauptabschnitt der Arbeit untergesetzlichen Richtlinien der Bundesländer, wobei der Schwerpunkt auf die Informationen der Staatsanwaltschaft und die Vorbereitung einer staatsanwaltschaftlichen Abschlussverfügung gelegt wird. Der zweite Hauptabschnitt enthält einen Rechtsvergleich. Überblicksartig werden die Strafverfahrensordnungen von Schweden, England, Frankreich und Polen im Hinblick auf ihr Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei dargestellt. Sodann folgt eine detaillierte Analyse der niederländischen Regelungen in rechtlicher und rechtstatsächlicher Hinsicht. Ein Schwerpunkt wird hierbei auf das niederländische Transaktionsverfahren gelegt, einer Möglichkeit zur Verfahrensbeendigung durch die Polizei. Im letzten Teil der Arbeit wird untersucht, inwiefern die polizeiliche Transaktion Vorbild für eine Regelung im deutschen Strafprozeß sein kann. Unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher, strafprozessualer und kriminalpolitischer Aspekte wird ein Reformvorschlag erarbeitet, welcher die Übertragung der staatsanwaltschaftlichen Einstellungskompetenzen gem. § 153 a StPO auf die Polizei durch Rechtsverordnung erlaubt.

Die Arbeit wurde im Wintersemester 2007 von der Juristischen Fakultät der Universität Göttingen als Dissertation angenommen. Die Literatur wurde bis Januar 2006 vollständig ausgewertet. Spätere Veröffentlichungen wurden nur vereinzelt berücksichtigt. Die Datenanalyse im Rechtsvergleich erstreckt sich auf die Jahre 1993-2002; Richtlinien der Bundesländer fanden bis einschließlich 2002 Berücksichtigung.

Die Untersuchung beruht auf einer seit 2002 an der Abteilung Kriminologie der Universität Göttingen laufenden Studie über die Funktion und Arbeitsweise von Staatsanwaltschaften im europäischen Rechtsvergleich, die durch eine Gruppe von Experten aus 11 unterschiedlichen europäischen Ländern unterstützt wird. Neben Deutschand stehen England (einschließlich Wales), Frankreich, Kroatien, die Niederlande, Polen, Schweden, die Schweiz, Spanien, Türkei und Ungarn als Vergleichsländer zur Verfügung. Während der Arbeit an der Dissertation war ich als wissenschaftliche Angestellte der Abteilung für Kriminologie, Jugendstrafrecht und Strafvollzug der Juristischen Fakultät der Universität Göttingen tätig, seit 2006 zuletzt neben Herrn Prof. Dr. Jörg-Martin Jehle und Frau Dr. Marianne Wade (Freiburg) mit der Leitung der Forschungsstudie betraut.

Ich danke ganz besonders herzlich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Jörg-Martin Jehle, der die Arbeit betreute und begleitete. Er hat die Entstehung meiner Arbeit mit treffenden Anmerkungen, großer Diskussionsbereitschaft und stets konstruktiver Kritik unterstützt.

Auch danke ich Herrn Prof. Dr. Kai Ambos für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Der Fritz-Thyssen-Stiftung danke ich ganz besonders für die großzügige Gewährung einer Druckkostenbeihilfe für diese Arbeit.

Mein Dank gebührt auch Bruno Aubusson de Cavarlay (Frankreich), Prof. Christopher Lewis (England), Prof. Beata Gruszynska (Polen), Dr. Josef Zila (Sweden) und insbesondere Paul Smit (Niederlande), die mir als Projektpartner mit Informationen und Erläuterungen zu ihren Kriminaljustizsystemen bilateral immer aufgeschlossen und hilfreich zur Seite standen.

Darüberhinaus danke ich der gesamten Abteilung für die freundliche, motivierende wie auch tatkräftige Unterstützung. Allen voran danke ich Frau Dr. Marianne Wade, der ich viele anregende und der Arbeit förderliche Diskussionen zu verdanken habe. Ebenso gilt mein Dank meiner Kollegin Frau Julia Peters, die als zweite Promovendin mit der Studie befasst war und die mir stets als gute Diskussionspartnerin zur Verfügung stand. Herrn Axel Litty und Herrn Sebastian Recker danke ich sehr für die tatkräftige Hilfestellung bei der technischen Umsetzung der Arbeit. Danken möchte ich auch meiner Familie, insbesondere meinen lieben Eltern. Sie haben mich in allen Hinsichten unterstützt und mich auf allen meinen Wegen begleitet.

Göttingen, im Juni 2008 Beatrix Elsner

Inhalt

Teil 1 Die Rolle der Polizei im deutschen Strafverfahren

Kapitel 1: Anlass und Ziel der Arbeit

A. Ausgangspunkt

Die vorliegende Arbeit setzt bei dem Problem der Folgenbewältigung justizieller Überlastung im deutschen Strafverfahren an. Als Ausweg aus der bestehenden Arbeitsüberlastung der Gerichte und Staatsanwaltschaften durch die steigende Zahl aburteilungsfähiger Strafverfahren bietet sich an, Kompetenzen der Staatsanwaltschaft im Kleinkriminalitätsbereich auf die Polizei zu übertragen. Dadurch könnten für die Staatsanwaltschaften mehr Arbeitskapazitäten im Bereich schwerer Kriminalität entstehen.

Eine derartige Entlastungsfunktion der Polizei ist in zweierlei Hinsicht denkbar: Einmal kann die Ermittlungsarbeit vollständig und eigenverantwortlich von der Polizei durchgeführt werden, so dass die Staatsanwaltschaft nur noch mit dem Ermittlungsergebnis befasst wird. Wie meine Untersuchung nachweist (Teil 2, Kap. 3 und 4), findet dies in der Praxis schon vielfach statt. Zum anderen kann die Abschlussverfügung der Staatsanwaltschaft durch die Polizei vorbereitet oder vorweggenommen sein, insbesondere wenn es sich um Verfahrenseinstellungen wegen geringer Schuld des Täters und mangelnden öffentlichen Interesses handelt. Hierzu gibt es verschiedene Ansätze, die sich auch in entsprechenden Diversionsrichtlinien niederschlagen (Teil 2, Kap. 5).

Die Vorteile eines solchen Verfahrens liegen auf der Hand: Neben der Entlastung der Strafjustiz vor allem schnellere Verfahrensabläufe.

Bedenken bestehen allerdings aus rechtstaatlicher und strafrechtlicher Sicht; es stellt sich die Frage, ob damit nicht das Legalitätsprinzip, das bislang auf der poli-

zeilichen Ebene der Strafverfolgung uneingeschränkt rechtliche Bedeutung beansprucht, ausgehebelt und die Staatsanwaltschaft ihre Bedeutung als Herrin des Ermittlungsverfahrens verlieren würde. Dieser Frage soll zum einen in rechtlicher und rechtstatsächlicher Hinsicht nachgegangen werden, indem die deutschen Regelungen und deren praktische Umsetzung (v.a. in Form von Richtlinien) analysiert werden (Teil 2). Hierfür werden untergesetzliche Bestimmungen in den einzelnen Bundesländern, die das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren betreffen, anhand bestimmter Kriterien ausgewertet und miteinander verglichen, um sich einen gesamtdeutschen Überblick über die Rechtspraxis zu verschaffen.

In einem weiteren Schritt werden dann die für das deutsche System gewonnenen Erkenntnisse rechtlicher wie auch rechtstatsächlicher Art mit entsprechenden Regelungen europäischer Nachbarstaaten, insbesondere des niederländischen Strafverfahrenssystems, verglichen (Teil 3). Hier kann die Arbeit Erkenntnisse aus einem großangelegten europäisch rechtsvergleichenden Projekt zur Funktion und Arbeitsweise von Staatsanwaltschaften in den einzelnen Kriminaljustizsystemen verwerten. Abschließend wird untersucht, inwieweit das niederländische Strafverfahrensrecht Anregungen für ein neues Reformkonzept zur Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft im deutschen Ermittlungsverfahren bietet (Teil 4).

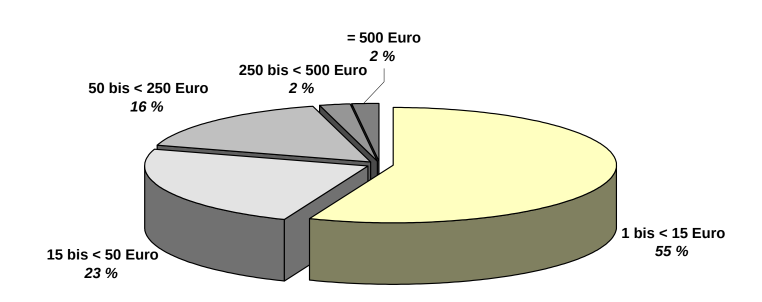
B. Entwicklung der Einstellungspraxis

Ein Blick auf die Staatsanwaltschaft-Statistik der letzten Jahre lässt eine erhöhte Anzahl an Verfahrenseinstellungen der Staatsanwaltschaft und Gerichte nach den §§ 153 ff. StPO, §§ 45 ff. JGG, § 31 a BtMG erkennen. Dabei wurde insbesondere von den folgenlosen Einstellungen, u. a. nach § 153 StPO, Gebrauch gemacht. Waren es 1993 noch insgesamt 690.070 Einstellungen ohne Auflagen, so stieg die Anzahl im Jahr 2003 auf 998.845 an[1].

Aus den Polizeilichen Kriminalstatistiken (PKS) der letzten Jahre lässt sich zudem entnehmen, dass gleichlaufend mit dieser erhöhten Anzahl an Verfahrenseinstellungen auch ein erheblicher Anstieg an Kleinkriminalität in der BRD zu verzeichnen war. Dies zeigt sich sehr deutlich anhand des Beispiels Ladendiebstahl, einem Massendelikt; so waren 2003 55 % der erfassten Ladendiebstähle in Deutschland solche mit einer Schadenshöhe von bis zu 15 Euro, um die 22 % machten solche mit einer Schadenshöhe von 15-50 Euro aus. Folglich kann man feststellen, dass sich bis zu 78 % aller Ladendiebstähle im Bagatelldeliktsbereich befinden.

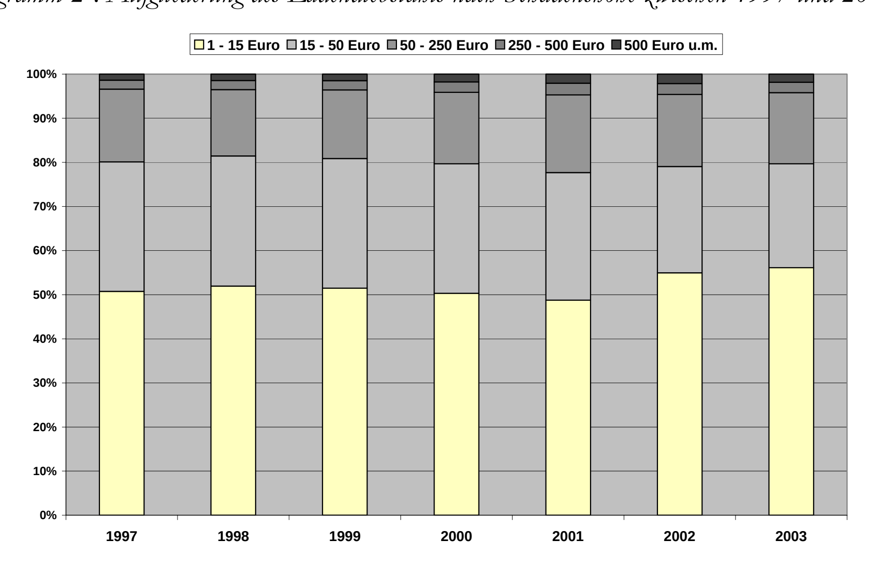
[1] Tabelle 2.2 der Staatsanwaltschaft-Statistik 1993 und 2003 (Hrsg.: Statistisches Bundesamt Wiesbaden).

Diagramm 1[2]: Aufgliederung des Ladendiebstahls nach Schadenshöhe 2003



Auch ein Blick auf die Jahre davor lässt kein anderes Ergebnis zu:

Diagramm 2[3]: Aufgliederung des Ladendiebstahls nach Schadenshöhe zwischen 1997 und 2003



[2] Daten der Tabelle 07 im Tabellenanhang der Polizeilichen Kriminalstatistik 2003 (Hrsg.: BKA Wiesbaden) entnommen.

[3] Daten der Tabelle 07 im Tabellenanhang der Polizeilichen Kriminalstatistik 1993 – 2003, (Hrsg.: Statistisches Bundesamt Wiesbaden) entnommen.

Ob sich der Zuwachs vor allem an folgenlosen Einstellungen im Bereich der Kleinkriminalität festmachen lässt, ist wegen fehlender statistischer Daten über den Umfang der Einstellung im Bereich der Kleinkriminalität nach Delikten und Höhe des Schadens nicht feststellbar[4].

Es wird allerdings davon ausgegangen, dass der Prozentsatz sanktionsloser Einstellungen nach den Opportunitätsvorschriften (gem. §§ 153 ff. StPO, §§ 45 ff. JGG, § 31 a BtMG) im Bereich der Kleinkriminalität nicht geringer ist als der Prozentsatz der Einstellungen ohne Auflagen (u.a. § 153 StPO)[5].

Daraus könnte man zunächst schließen, dass im Kleinkriminalitätsbereich grundsätzlich eine Tendenz zur Nichtsanktionierung besteht.

Bei Betrachtung landesinterner Regelungen, wie Erlasse der Justizministerien, Richtlinien bzw. Rundverfügungen der Generalstaatsanwälte, zur Handhabung der §§ 153 ff. StPO lässt sich solch eine Tendenz allerdings nicht bestätigen (siehe dazu später Teil 2). So bestimmt zum Beispiel die *Rundverfügung vom 16.05.2000 zur Einstellung nach §§ 153, 153 a StPO* in *Thüringen*, dass eine Einstellung nach § 153 StPO nur bis zu einer Wert- bzw. Schadensgrenze von bis zu 10 Euro erfolgen soll[6]. Durch *Verwaltungsvorschrift des Baden-Württembergischen Justizministeriums zur strafrechtlichen Behandlung der Kleinkriminalität vom 6.12.2000* und der *Rundverfügung der Generalstaatsanwaltschaft über Hinweise zur Anwendung der §§ 153, 153 a StPO bei der Verfolgung von Ladendiebstählen durch Erwachsene vom 19.12.2000 in Hessen* wurde die Wertgrenze für § 153 StPO auf 5 Euro festgesetzt[7]. In *Niedersachsen* beläuft sich die Wertgrenze für eine Einstellung nach § 153 StPO zwar auf 25 Euro, allerdings wird zusätzlich eine nachweisbare Schadenswiedergutmachung des Beschuldigten gegenüber dem Geschädigten verlangt[8]. Hieraus lässt sich folglich keine einheitliche Tendenz zur Nichtsanktionierung in den Ländern schließen.

Darüber hinaus wird schon angesichts derzeitiger gesellschaftspolitischer Ziele eine gewollte Nichtsanktionierung der Klein- und mittelschweren Kriminalität grundsätzlich zu verneinen sein und wäre überdies auch Sache des Bundesgesetzgebers und nicht der Länder.

Dennoch ist eine deutliche Verschiebung der Verfahrensabschlüsse zugunsten des § 153 StPO zu erkennen:

Setzt man die Anzahl aller erledigter Verfahren mit dem Anteil sanktionsloser Einstellungen in Bezug, so stellt man fest, dass der Anstieg aller erledigten Verfahren vom Anstieg sanktionsloser Einstellungen übertroffen wird. Machten die

[4] So auch bereits Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 261.

[5] BMJ-Bericht: Bendel, Beschluss 9-1 zur Einführung eines Strafgeldes; insoweit übereinstimmend auch Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 261.

[6] Thüringen: Ziffer 2.4 a, c, d. RV d. GStA v. 03.09.1996, in der Fassung v. 16.05.2000 zur Einstellung nach §§ 153,153 a StPO.

[7] Baden-Württemberg: Ziffer 1.1 d. KleinkriminalitätsErl. v. 06.12.2000; Hessen: Ziffer II d. RV d. GStA Frankfurt zur Anwendung der §§ 153, 153 a StPO beim Ladendiebstahl vom 19.12.2000.

[8] Niedersachsen: Ziffer III.2. a), b) d. RV d. GStA zur Anwendung der §§ 153, 153 a StPO v. 21.08.2001.

690.070 Einstellungen ohne Auflagen 1993 noch 18,7 % aller erledigten Verfahren aus, so stieg ihr Anteil im Jahr 2003 auf 21,0 % an. Dies bedeutet somit einen Anstieg der Anwendung folgenloser Einstellung im Verhältnis zu allen erledigten Verfahren um 2,3 %[9].

Tabelle 1: Übersicht über den Anteil folgenloser Einstellungen im Verhältnis zur Gesamtzahl erledigter Verfahren im Verlauf der letzten Jahre[10]

	1993[11]	1994[12]	1996	1998[13]	2000[14]	2001[15]	2002[16]	2003[17]
erledigte Verfahren insgesamt	3.686.469	3.996.024	4.421.659	4.583.228	4.447.024	4.555.675	4.598.290	4.766.070
davon folgenlose Einstellungen	690.070 (18,7 %)	811.512 (20,3 %)	923.291 (21,3 %)	970.821 (21,2 %)	934.280 (21 %)	954.727 (21 %)	966.614 (21 %)	998.845 (21 %)

Somit wäre der nächste Schritt, die Ursachen für die vermehrte Anwendung der folgenlosen Einstellung, insbesondere nach § 153 StPO, zu suchen. Bis dato gibt es in diesem Bereich nur Plausibilitätserwägungen, da statistische Daten über den deliktsspezifischen Umfang der Einstellungen im Bereich der Kleinkriminalität nicht zu erhalten sind[18].

Die Begründungsversuche reichen von einer Änderung der Beurteilungsmaßstäbe durch die Staatsanwaltschaften über Strukturveränderungen angezeigter Straftaten bis hin zu der meist vertretenen Ansicht der eher notstandähnlichen Reaktion der Staatsanwaltschaften auf die steigende Arbeitsbelastung. Dieser soll durch die, für die Staatsanwaltschaft wesentlich vorteilhaft erscheinende, folgenlose Einstellung (nach § 153 StPO) begegnet werden[19].

Da die Einstellung mit Auflagen nach § 153 a StPO mehr Arbeit bedeute, sei ihre Anwendung unattraktiv[20]. So müsse ein hinreichender Tatverdacht immer noch als erzielbar erscheinen und mache somit eine genaue und detaillierte Prüfung zur Aufklärung erforderlich[21]. Insbesondere auch die Gefahr einer steigenden

---

[9] Siehe hierzu die Tabelle 2.2 der Staatsanwaltschaft-Statistik 1993 und 2003 (Hrsg.: Statistisches Bundesamt Wiesbaden).

[10] Siehe hierzu die Tabelle 2.2 der Staatsanwaltschaft-Statistik 1993 und 2003 (Hrsg.: Statistisches Bundesamt Wiesbaden).

[11] Früheres Bundesgebiet einschl. Berlin-Ost sowie Sachsen und Sachsen-Anhalt.

[12] Ohne Mecklenburg-Vorpommern.

[13] Für Hamburg und Schleswig-Holstein Ergebnisse aus 1997.

[14] Für Schleswig-Holstein Ergebnisse aus 1997.

[15] Für Schleswig-Holstein Ergebnisse aus 1997.

[16] Für Schleswig-Holstein Ergebnisse aus 1997.

[17] Für Schleswig-Holstein Ergebnisse aus 1997.

[18] Vgl. hierzu Heghmanns ZRP 01, S. 553 (556).

[19] Heghmanns ZRP 01, S. 553 (554).

[20] Kunz, Einstellung wegen Geringfügigkeit 1980, S. 73; Kramer NJW 76, S. 1607 (1610); Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 184.

[21] Kunz, Einstellung wegen Geringfügigkeit 1980, S. 74.

Nichtakzeptanz bei gescheiterter Anwendung der schon seit ihrer Einführung kontrovers diskutierten Verfahrensweise nach § 153 a StPO machten einen erhöhten Arbeitsaufwand notwendig; ein solcher sei dann aber mit einer Klageerhebung bzw. einem Strafbefehl vergleichbar[22].

Zudem bestehe wegen der Zustimmungserfordernisse sowohl seitens des Gerichtes als auch des Beschuldigten bis zur Erbringung der Auflage die Gefahr des Scheiterns[23]. Falls letztlich doch Anklage erhoben werden müsse, sei so viel Zeit verstrichen, dass dies für die Staatsanwaltschaft ein nochmaliges Aktenstudium erforderlich mache[24]. Überdies gestalte sich letztlich auch die Auflagenerfüllung als solche aufgrund diverser, notwendig zu erfolgender Unterrichtungen, wie der des Beschuldigten, Geschädigten, des Verteidigers sowie des Auflagenempfängers, als sehr umfangreich[25].

Zusammenfassend lassen diese Erwägungen darauf schließen, dass die Entscheidungsfindung in der Einstellungspraxis weitgehend auf einer Aufwand-Nutzen-Abwägung beruht[26].

C. Reformüberlegungen

Nimmt man nun die Erwägung, dass eine hohe Quote außergerichtlicher, folgenloser Verfahrenseinstellungen im Massendeliktsbereich die Folge einer Überlastung der Staatsanwaltschaften ist, als plausible Ausgangsthese an, dann stellt sich als nächster Schritt die Frage, welcher Reformvorschlag diese Überlastung wirksam überwinden kann.

Die damalige Bundesjustizministerin Herta Däubler-Gmelin hat 1999 den Vorschlag gemacht, ein von der Polizei zu verhängendes Strafgeld als neue Reaktionsmöglichkeit auf die Kleinkriminalität einzuführen[27]. Durch dieses in einem eigenen Verfahren festgesetzte Strafgeld sollte in Fällen der Kleinkriminalität möglichst schon vor Ort eine Ahndung durch die Polizei erfolgen. Diese Geldzahlungsverpflichtung sollte keine Kriminalstrafe darstellen, um nicht gegen den Richtervorbehalt des Art. 92 GG zu verstoßen, sondern vielmehr eine Strafe *sui generis* sein, die zwischen den Hauptstrafen des StGB und den Geldbußen gelegen hätte. Es sollte dafür ein eigenständiges Gesetz mit neuen Strafgeldtatbeständen, eigenen Rechtsfolgen und einem eigenständigen Verfahren einschließlich des Vollstreckungsverfahrens geschaffen werden. In jedem Falle sollten die §§ 242, 263, 265 a

[22] Heghmanns ZRP 01, S. 553 (556); Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 184.

[23] Kramer NJW 76, S. 1607 (1610); Hertwig, Die Einstellung von Strafverfahren wegen Geringfügigkeit 1981, S. 18.

[24] LR/Meyer-Goßner § 153 a Rn. 122; Heghmanns ZRP 01, S. 553 (556).

[25] Hertwig, Die Einstellung von Strafverfahren wegen Geringfügigkeit 1981, S. 18/144; LR/Meyer-Goßner § 153 a Rn. 112; Kramer NJW 76, S. 1607 (1610).

[26] Kramer NJW 76, S. 1607 (1610); Heghmanns ZRP 01, S. 553 (556); Sprenger/Fischer DRiZ 00, S. 111.

[27] Däubler-Gmelin ZRP 99, S. 81 (83). Siehe zur Verfahrensbeschreibung Ausführungen von Bendel, a.a.O.

und ggf. § 303 StGB als Feld von klassischen Bagatelldelikten bis zu einer Wert-/Schadensgrenze von 300 Euro erfasst werden.

Als notwendig wurde ein derartiges Entgegensteuern der Praxis folgenloser Einstellungen schon deswegen erachtet, weil eine derartige lockere Verfolgungspraxis nicht nur den gesetzlichen Vorgaben und Regelungen widerspreche, sondern auch zu einem sinkenden Wertebewusstsein innerhalb der Bevölkerung führe mit der Folge, dass das Strafrecht seine Überzeugungskraft verliere[28]. Es könne nicht sein, dass Straftaten leichter Form überwiegend gar nicht verfolgt, bzw. folgenlos eingestellt würden, hingegen aber bei Ordnungswidrigkeiten alsbald ein „Zettelchen ins Haus fliege". Damit würden Straftäter besser gestellt als Ordnungssünder[29].

Dieser Vorschlag wurde aber aufgrund vielfältig auftretender Kritik zurückgenommen[30]. Sowohl kriminalpolitische als auch verfassungsrechtliche Einwände sprechen hiernach deutlich gegen die Einführung eines solchen Strafgeldes[31].

Dennoch sind derartige Reformvorschläge zugunsten einer Kompetenzerweiterung der Polizei immer noch nicht verebbt. So wurde auf dem deutschen Juristentag 2004 in Bonn erneut die Frage einer Reform des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens aufgeworfen, wobei auch das tatsächlich bestehende Verhältnis der Staatsanwaltschaft zur Polizei zur Diskussion gestellt wurde[32]. So wurde hier die derzeitige Schwächung der Staatsanwaltschaft mit einer zunehmenden Verpolizeilichung des Strafverfahrens begründet und deshalb eine Neubestimmung der Machtbalance beider Strafverfolgungsbehörden im Zuge einer Reform des Ermittlungsverfahrens vorgeschlagen[33]. Als mögliche Grundansätze zur Neuorientierung wurden eine finanzielle und personelle Aufrüstung der Staatsanwaltschaft, die partielle Überführung der Polizei in den Bereich der Justiz nach dem Vorbild der „police judiciaire" in Frankreich angedacht. Auch stand bereits die vollständige Übertragung des Ermittlungsverfahrens in die Hände der Polizei zur Debatte, wonach die Staatsanwaltschaft lediglich als Anklagebehörde fungieren würde. All diese Reformvorschläge wurden aber als nicht realisierbar verworfen. Als Möglichkeit bestehen blieb ein Reformkonzept nach Österreichischem Vorbild. Dort besteht eine Art Kooperationsmodell zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei, wonach der

---

[28] Bendel, a.a.O.; zur Gefahr des Werteverlustes siehe auch Braasch, Gesetzesungehorsam der Justiz 1997, S. 145; in soweit zustimmend auch Sprenger/Fischer DRiZ S. 00, S. 111.

[29] Braasch, Gesetzesungehorsam der Justiz 1997, S. 125.

[30] Vgl. hierzu insbesondere Weßlau StV 99, S. 278 (286 f.), dieselbe in Anm. zur BMJ-Komission-Strafgeld, siehe BMJ-Bericht zur Einführung eines Strafgeldes; Hammer DRiZ 99, S. 206 f.; Ostendorf Neue Kriminalpolitik 99, S. 7; Sauter Recht und Politik 99, S. 19 ff.; Schaefer NJW 99, S. 543 f.; Rautenberg NJ 99, S. 449 (453); DRB, Pressemitteilung vom 20. November 1998; Herzler NJ 00, S. 404 f.; Rzepka KritV 99, S. 312/328 ff. (334); Streng ZStW 111 (99), S. 827 (855 ff.); im Ergebnis auch ablehnend Sprenger/Fischer DRiZ 00, S. 111 (112); diese Bedenken im Nachhinein bestätigend auch Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 263 ff.

[31] Zur kritischen Auseinandersetzung mit dem Strafgeldmodell wie auch mit der dazu erschienenen Literatur siehe unter Teil 4/Kap. 4, B.

[32] Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 134 ff.

[33] Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 134.

Polizei im Bereich der Kleinkriminalität weit reichende Ermittlungskompetenzen zugestanden werden, dabei aber im Gegenzug die Kontrollkompetenzen der Staatsanwaltschaft durch die Einführung umfassender Kontroll- und Berichtspflichten sichergestellt werden[34]. So würde die Staatsanwaltschaft weiterhin die alleinige Verantwortung für das Verfahren tragen. Allerdings bedeute dies nicht, dass sie auch notwendig jede Ermittlungshandlung selber durchführen und ihre Abschlussentscheidung in jeder Hinsicht selbst entwickelt haben muss. Ausreichend sei als Minimum eine virtuelle Verfahrensherrschaft, d.h., es müsse gewährleistet sein, dass sie zu jeder Zeit die Ermittlungen alleine leiten könnte und ihr so zugearbeitet werde, dass sie, ggf. unter Berücksichtigung eines Vorschlages seitens der Polizei, eigenverantwortlich entscheiden könne[35]. Dies könne nur durch die Auferlegung von umfassenden Mitteilungs- und Berichtspflichten gewährleistet werden. Dadurch würde ein Ausgleich zwischen faktischer Machtverlagerung und rechtlicher Verantwortlichkeit geschaffen werden.

Derartige Reformbestrebungen unter Einbeziehung der Polizei sind auch auf Länderebene zu verzeichnen. So haben einige Länder wie *Sachsen* in jüngster Vergangenheit für den Bereich der Kleinkriminalität Modelle einer Polizeidiversion mit vorbehaltener staatsanwaltschaftlicher Zustimmung eingeführt, um eine Zurückdrängung der sanktionslosen Einstellung zugunsten einer solchen mit Auflage nach § 153 a StPO zu erreichen[36]. Die verstärkte Beteiligung der Polizei an verfahrensabschließenden Beschlüssen wird hier aufgrund des ohnehin meist bestehenden Beschuldigtenkontaktes als sinnvolle Möglichkeit gesehen, die Justiz zu entlasten und dabei bestehende Ressourcen zu nutzen. Die größte Verbreitung haben solche Modelle im jugendstrafrechtlichen Bereich erfahren[37].

Das Aufkommen dieser Reformbestrebungen sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene lässt den Schluss zu, dass die Justiz versucht, die bestehende Arbeitsbelastung durch erweiterte Zusammenarbeit mit der Polizei ein Stück weit auf diese zu verlagern.

Ob diese Verfahrensweise zugleich eine sinnvolle Reaktion auf die bestehende Praxis im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren darstellt und unter Umständen weiter ausbaufähig ist, soll im weiteren Verlauf dieser Arbeit herausgearbeitet werden.

Dabei ist zunächst einmal die derzeitige rechtliche und rechtstatsächliche Rolle der Polizei im deutschen strafrechtlichen Ermittlungsverfahren näher zu erörtern. Im Anschluss daran soll mit Hilfe eines rechtsvergleichenden Blicks auf unsere

---

[34] Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 137.

[35] Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 138 ff.

[36] Für einen ersten Überblick über das Modell siehe Sprenger/Fischer DRiZ 00, S. 111 (113 ff.) sowie die näheren Ausführungen hierzu unter Teil 2, Kap. 5, B.II.

[37] So z.B. im Schleswig-Holsteinischen Diversionsverfahren gem. des Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998. Zu weiteren Ausführungen hierzu siehe die Auswertung der untergesetzlichen Regelungen unter Teil 2.

europäischen Nachbarn ein mögliches Reformkonzept im Hinblick auf die polizeiliche Rolle im Strafverfahren untersucht werden.

Kapitel 2: Normative Rolle der Polizei im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren

Die derzeit bestehende Rolle und insbesondere die Kompetenzen der Polizei im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren lassen sich nicht ohne eine Analyse ihres Verhältnisses zur Staatsanwaltschaft und deren Rolle in diesem Verfahrensstadium beschreiben. Daher soll hier im Folgenden näher auf die gesetzlichen Regelungen zu diesem Verhältnis und deren Entwicklungsgeschichte eingegangen werden.

A. Entwicklungsgeschichte der gesetzlichen Regelungen zum Verhältnis Staatsanwaltschaft und Polizei

I. Entstehung der Staatsanwaltschaft und Einführung des Legalitätsprinzips als Verfahrensmaxime

1. Rechtslage bis 1877

Vor der Einführung eines einheitlichen Reichsstrafgesetzbuches sowie eines einheitlichen Strafverfahrensrechts im Jahre 1877 und der damit einhergehenden Erklärung des Legalitätsprinzips zur herrschenden Verfahrensmaxime des deutschen Strafverfahrens hatten sich in den Partikularstaaten aufgrund unterschiedlicher Entwicklungen im 19. Jahrhundert die Strafverfahrensprinzipien der Legalität und Opportunität als Regelungsmöglichkeiten gegenübergestanden[38].

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts galt überall das Inquisitionsverfahren. Dieses verzichtete im Gegensatz zum früheren Akkusationsverfahren auf eine von dem Verletzten initiierte Strafverfolgung vor Gericht, da man zu der Erkenntnis gekommen war, dass es die Aufgabe des Staates sei, die Strafverfolgung zu betreiben und für die Bestrafung des Täters zu sorgen[39]. Dieser in Art. 6–10 der Carolina festgelegte Inquisitionsgrundsatz verpflichtete den Richter, den Sachverhalt nach den Grundsätzen der materiellen Wahrheit selbstständig und ohne Bindung an die von den Verfahrensbeteiligten gestellten Anträge zu erforschen[40]. Als rein schriftliches Verfahren war der Inquisitionsprozess geprägt durch Heimlichkeit und Mittelbarkeit und lässt sich durch Merkmale wie Bürokratie der Justiz, strikte Durch-

---

[38] Marquard, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1982, S. 16.

[39] Habel, Reform des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei 1982, S. 10 f.

[40] Glaser, Handbuch des Strafprozesses Bd. I 1883, S. 125, Schürer, Entwicklung des Legalitätsprinzips seit EV 1965, S. 19.

setzung des Offizialprinzips und der allg. Verfolgungspflicht zusätzlich charakterisieren[41].

Das Inquisitionsverfahren stieß schon früh in der Wissenschaft auf starke Kritik[42]. Diese forderte die Auflösung der schrankenlosen Gewalt des Inquirenten und der Aburteilung durch ein und dieselbe Person[43]. Verlangt wurde eine besondere Behörde, der die Anklageerhebung übertragen werden sollte. Vorbild hierfür war die bereits seit dem 14. Jahrhundert in Frankreich bestehende Institution des Procureurs, eine Behörde, die auf Grundlage des Opportunitätsprinzips Verbrechen bei Gericht anzeigte, bei der Untersuchung mitwirkte sowie die Strafe beantragte und vollstreckte[44]. Als Frucht der liberal-aufklärerischen Reformbewegung zur Zeit der französischen Revolution wurde die Einrichtung einer Staatsanwaltschaft durch das Gesetz vom 17.06.1846 und schließlich durch die Verordnung vom 03.01.1849 in der gesamten preußischen Monarchie vollzogen[45]. 1860 war diese Entwicklung dann weitest gehend abgeschlossen[46].

Ob dabei für das geforderte Anklageorgan das Legalitäts- oder das Opportunitätsprinzip gelten sollte[47], blieb bei den Reformbestrebungen zunächst offen[48]. In erster Linie war die Einführung der Staatsanwaltschaft als solche die Reformbestrebung in den Partikularstaaten und nicht die Festlegung der Strafverfolgungspflicht[49]. Somit gaben die Regelungen der einzelnen Partikularstaaten im Ganzen ein sehr uneinheitliches Bild ab[50].

Diese Divergenzen aber führten zu der Erkenntnis der Notwendigkeit einer einheitlichen RStPO[51].

2. Einführung der RStPO 1877

Auf dem ersten Juristentag in Berlin 1860 waren Aufgabe und Stellung der Staatsanwaltschaft, insbesondere die Frage, welches der beiden Verfahrensprinzipien

[41] Habel, Reform des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei 1982, S. 12.

[42] Siehe hierzu die Darstellung der Kritiker Mittermaier und Zachariae in Schmidt, Geschichte der Strafrechtspflege 1995, S. 290 ff.; siehe auch hierzu den Überblick bei Wagner, Festschrift 45. DJT 1964, S. 149 (152 ff.); Richter, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1925, S. 12 f.

[43] Habel, Reform des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei 1982, S. 16 f.

[44] Carsten, Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland 1932, S. 7 ff.; Glaser, Handbuch des Strafprozesses Bd. I 1883, S.165; v. Hippel, der deutsche Strafprozess 1941 S. 42 ff.; Schröder, Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 38 f.

[45] Schröder, Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 40.

[46] Habel, Reform des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei 1982, S. 32.; Roxin DRiZ 69, S. 385 (385).

[47] Erstmals 1842 wurde den beiden Prinzipien Eingang in die rechtswissenschaftliche Diskussion geboten, siehe hierzu Mittermaier, Die Gesetzgebung und Rechtsübung über Strafverfahren 1856, S. 179 ff. /184 f.

[48] Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 26.

[49] Marquard, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1982, S. 23.

[50] Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 26 ff.; Wagner, Zum Legalitätsprinzip 1964, S. 149 (152 ff.).

[51] Schürer, Entwicklung des Legalitätsprinzips seit EV 1965, S. 21.

dem neuen Recht zugrunde zu legen sei, einer der Diskussionsschwerpunkte[52]. Fürsprachen für das Legalitätsprinzip und somit gegen das Opportunitätsprinzip waren Folge der politischen Forderungen des liberalen Zeitdenkens. Die vom Liberalismus erfüllte Epoche war getragen von einem starken Misstrauen gegen die neu eingeführte Staatsanwaltschaft, begründet in deren Abhängigkeit von Regierung und Parteien im Staat[53]. Die Strafverfolgung vom öffentlichen Interesse abhängig zu machen, würde, so wurde vertreten, eben die Gefahr dieser Abhängigkeit konkretisieren; das öffentliche Interesse sei gleich dem Regierungsinteresse und die Staatsanwaltschaft nur ein willfähriges Werkzeug der Obrigkeit[54]. Die Staatsanwaltschaft solle ihr Handeln allein am Gesetz orientieren[55]. Das Legalitätsprinzip sollte somit ein notwendiges Korrektiv zum Anklagemonopol der Staatsanwaltschaft sein und die gleichmäßige, unparteiische und gerechte Strafverfolgung gewährleisten[56]. Hierdurch sollte das öffentliche Vertrauen in die Strafrechtspflege gestärkt werden[57].

Nach den beiden ersten Entwürfen der RStPO von 1873, die sich weder auf das Opportunitäts- noch das Legalitätsprinzip festlegten[58], enthielt dann der dritte und endgültige Entwurf der RStPO von 1874 in § 134 II das Legalitätsprinzip[59]. Dieser fand in § 152 II RStPO seine endgültige gesetzliche Verankerung. Hiernach wurde der Staatsanwaltschaft bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte bzgl. aller gerichtlich strafbaren und verfolgbaren Handlungen eine Einschreitenspflicht auferlegt, soweit nicht gesetzlich etwas anderes bestimmt sei.

Dieser Grundsatz wurde lediglich durch einige wenige Ausnahmen im RStGB und in der RStPO durchbrochen[60]. Die gesetzliche Anerkennung des Legalitätsprinzips im Ermittlungsverfahren war somit abgeschlossen.

3. Entwicklung des Legalitätsprinzips und Stellung der Staatsanwaltschaft bis heute

Die strikte Strafverfolgungspflicht führte nach ihrer Einführung im Jahre 1877 über die folgenden Jahre hin zu einem unhaltbaren Zustand der „Vielstraferei". In der Folge geriet die Staatsanwaltschaft immer mehr in Verruf und die Gerichte waren zu einem erheblichen Ausmaß mit Bagatelldelikten belastet[61]. Gerügt wurde

---

52 Richter, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1925, S. 32 f.

53 Schürer, Entwicklung des Legalitätsprinzips seit EV 1965, S. 21; Marquard, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1982, S. 5.

54 Holtzendorff, Umgestaltung der Staatsanwaltschaft 1865, S. 26 ff./32.

55 Holtzendorff, Umgestaltung der Staatsanwaltschaft 1865, S. 18.

56 Dölling, Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip 1987, S. 280.

57 Jahrreiß, Zum Ruf nach dem Kronzeugen 1976, S. 765 (776).

58 Schürer, Entwicklung des Legalitätsprinzips seit EV 1965, S. 22.

59 Wagner, Zum Legalitätsprinzip 1964, 149 (151).

60 Siehe hierzu eine ausführliche Darstellung bei Marquardt, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1982, S. 52 ff.; sowie Wagner, Zum Legalitätsprinzip 1964, S. 149 (161).

61 Schürer, Entwicklung des Legalitätsprinzips seit EV 1965, S. 24; Dölling, Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip 1987, S. 280 f.; Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 30; Marquard, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1982, S. 64 f.

eine Verfolgungssucht, die zum Verlust des Differenzierungs-vermögens zwischen wesentlichen und unwesentlichen Taten geführt habe[62].

Deshalb wurden in den Jahren 1903 und 1908 und 1919 immer wieder Kommissionen zur Beratung einer Strafprozessrechtsreform und zur Novelle des GVG einberufen[63].

Es hatten sich zwei entgegengesetzte Lager entwickelt: Das eine, welches an dem Legalitätsprinzip festhielt, das andere, welches das Opportunitätsprinzip als Regelmaxime einführen wollte[64]. Dazwischen traten diejenigen, die das Legalitätsprinzip unter Einschränkungen beibehalten wollten[65]. Die daraus folgenden Entwürfe verwarfen – trotz Anerkennung des Missstandes einer übermäßigen Bestrafung – die Aufhebung des Legalitätsprinzips mit der Begründung, dass der Verfolgungszwang eine in erheblichen Sachen unentbehrliche Garantie für die gleichmäßige und unparteiische Handhabung des Anklagerechts der Staatsanwaltschaft bilden würde und andernfalls bei Fehlen eines Verletzten kein ausreichender Schutz gegen ein Unterlassen der Strafverfolgung seitens der Staatsanwaltschaft im Wege der Privatklage gegeben sei[66]. Dennoch sei das Legalitätsprinzip bei Sachen einzuschränken, die wegen der Geringfügigkeit der Straftat oder aus anderen Gründen eine abweichende Behandlung gestatteten[67]. Diese Entwürfe wurden nie kodifiziert, bildeten dennoch im weiteren Verlauf eine prägende Grundlage der Diskussion[68].

Mit Erlass der Emmingerschen Verordnung vom 08.12.1924 über die Gerichtsverfassung und Strafrechtspflege durch die Reichsregierung kam es dann erstmals seit 1877 zu einer gesetzlichen Veränderung der RStPO[69].

Die Strafrechtspflege sollte nach den Jahren des 1. Weltkrieges und der nachfolgenden Entbehrungen nachdrücklich vereinfacht werden[70]. §§ 23, 24 der Emmingerschen Verordnung, die dann wörtlich als §§ 153, 154 in die RStPO übernommen wurden, schränkten das Legalitätsprinzip grundlegend ein. Gem. § 153 I RStPO sollten Übertretungen nicht verfolgt werden, wenn die Schuld des Täters gering und die Folgen der Tat unbedeutend waren, es sei denn, dass trotz dieser

---

62 Marquard, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1982, S. 64.

63 Siehe hierzu die ausführliche Darstellung bei Marquardt, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1982, S. 65 ff. sowie Wagner, Zum Legalitätsprinzip 1964, 149 (165 f.), als auch Richter, Geschichte des Legalitätsprinzips 1925, S. 44 ff.

64 Aschrott, der Entwurf einer StPO und Novelle zum GVG, Kritisch besprochen, S. 301 ff., ders. in: Legalitätsprinzip und Privatklage, S. 329 ff.

65 Mittermaier Referat zum Thema Legalitätsprinzip und Ausdehnung der Privatklage 1906, S. 148 ff.; Schmidt-Ernsthausen Referat zum Thema Legalitätsprinzip und Ausdehnung der Privatklage 1906, S. 162 (166).

66 Schürer, Entwicklung des Legalitätsprinzips seit EV 1965, S. 24; Mittermaier, in Aschrott, P.F., Reform des Strafprozesses 1906, S. 148 ff.

67 Siehe hierzu Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 30; Marquard, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1982, S. 67.

68 Wagner, Zum Legalitätsprinzip 1964, S. 149 (165/166).

69 Carsten, Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland 1932, S. 106.

70 Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 31 f.

Umstände ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung bestand[71]. Somit wurde in § 153 I RStPO für Übertretungen ein Verfahrenshindernis eingerichtet, ohne allerdings einem berechtigt Interessierten die Privatklage zu gewähren. Andererseits wurde dem Opportunitätsprinzip insoweit die Tür geöffnet, als die Prüfung der Frage, ob ein öffentliches Interesse gegeben sei, ausschließlich in das Ermessen der Staatsanwaltschaft gestellt wurde[72].

Für Vergehen bestimmte § 153 II RStPO, dass die Staatsanwaltschaft bei geringer Schuld des Täters und unbedeutenden Tatfolgen mit Zustimmung des Amtsrichters von der Erhebung der öffentlichen Klage absehen könne[73]. Zudem konnte die Staatsanwaltschaft von der Anklage absehen, wenn der Täter wegen schwerer Straftat bereits rechtskräftig verurteilt worden war oder diese neben einer anderen Tat, die er zu verantworten hatte, nicht ins Gewicht fiel[74].

Durch die Emmingersche Verordnung begann mit der Einführung der §§ 153, 154 RStPO die bis heute kontinuierlich fortgesetzte Erweiterung von Nichtverfolgungsermächtigungen zur Begrenzung des Legalitätsprinzips[75].

Diese Entwicklung wurde allerdings mit Machtübernahme der Nationalsozialisten 1933 für einige Jahre unterbrochen, und zwar hin zu einer völligen Auflösung des Legalitätsprinzips.

Ein Ziel des nationalsozialistischen Staates war die Stärkung der Staatsanwaltschaft[76]. Dies Bestreben stand in Zusammenhang mit dem grundsätzlichen Verlangen, die Gerichtsbarkeit, insbesondere die Strafverfolgung, politisch in die gewünschte Richtung zu beeinflussen und zu binden[77]. War noch vor Machtergreifung das Legalitätsprinzip als Garant für eine objektive und unterschiedslose Strafverfolgung gesehen worden, die auf einer strikten Anwendung der Gesetze beruhte, trat nunmehr das „Interesse der Volksgemeinschaft" an der Strafverfolgung in den Vordergrund[78]. Besonders deutlich musste sich dieser Wandel im Rahmen der Delikte zeigen, welche den Staat bzw. die Partei betrafen. Bei verschiedenen Delikten wurde die Abhängigkeit der Strafverfolgung vom Antrag einer staatlichen Behörde eingeführt[79]. Ziel des Regimes war es, Fälle straffrei zu lassen, an deren Verfolgung der Partei oder dem Staat nicht gelegen war. Zugleich sollte vermieden werden, dass Strafverfahren durchgeführt wurden, die dem Ansehen der Partei nicht nützten[80]. Die Strafverfolgung sollte vielmehr einheitlich im Sinne des natio-

---

[71] Marquardt, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1982, S. 92.
[72] RGBL 1924, S. 299 (338).
[73] RGBL 1924, S. 299 (338).
[74] RGBL 1924, S. 299 (338).
[75] LR/Rieß, Vorbem. § 151 StPO.
[76] Marquardt, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1982, S. 116.
[77] Roxin DRiZ 97, S. 109 (110).
[78] Marquardt, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1982, S. 116.
[79] Marquardt, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1982, S. 118; Wagner, Zum Legalitätsprinzip 1964, S. 149 (168).
[80] Vgl. hierzu auch Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 33; Peters StPO (2. Auflage) § 12, S. 63.

nalsozialistischen Gedankens erfolgen. Somit entsprach das Verständnis des Legalitätsprinzips dem liberalen Ausgangsgedanken nicht mehr. Es diente nun nicht mehr dem Schutz des Individuums vor staatlicher Willkür, sondern bedeutete eine bindende Anweisung der obersten Staatsführung an die ihr untergeordnete Staatsanwaltschaft[81].

Nach und nach wurde das Legalitätsprinzip immer weiter aufgelöst[82]. 1944 erfolgte dessen gänzliche Aufhebung durch die 4. Verordnung zur Vereinfachung der Strafrechtspflege vom 13.12.44[83]. So konnte nach § 8 dieser Verordnung die Staatsanwaltschaft nun von der Erhebung der öffentlichen Klage absehen, wenn die Verfolgung im Kriege zum Schutze des Volkes nicht geboten war[84]. Zwar war dies eine kriegsbedingte Maßnahme. Sie kann allerdings sehr wohl als das Ende einer Entwicklung seit der Machtergreifung gesehen werden, nämlich formal das Legalitätsprinzip zwar zunächst aufrechtzuerhalten, jedoch mit einem neuen Begriffsinhalt zu füllen[85].

Mit Gründung der Bundesrepublik und dem Gesetz zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiet der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrensrechts und des Kostenrechts vom 12.09.1950 wurde der Zustand wieder eingeführt, der seit 1924, also nach der Emmingerschen Verordnung geherrscht hatte[86]. Neuerungen, die nach dem 04.01.1924 entstanden waren, wurden beibehalten, solange sie keinen nationalsozialistischen Gehalt aufwiesen[87]. Dies bedeutete also die klare Bekennung zum Legalitätsprinzip ohne weit reichende gesetzliche Ausnahmetatbestände, die dem Opportunitätsprinzip dienten[88].

Seitdem ist aber im Laufe der Jahrzehnte eine immer stärkere Erweiterung der Ausnahmen vom Legalitätsprinzip zu verzeichnen.

Durch das 1. Strafrechtsänderungsgesetz von 1951 wurde der heutige § 153 b StPO als § 153 a in die StPO eingeführt[89]. Das 3. Strafrechtsänderungsgesetz von 1953 wandelte den § 152 III in § 154 a um[90]. Zudem wurde zugleich das neue Jugendgerichtsgesetz eingeführt, dass in seinen §§ 45 ff. auch Opportunitätsvorschriften enthält[91].

---

[81] Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 33; Marquard, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1982, S. 116/121; Schürer, Entwicklung des Legalitätsprinzips seit EV 1965, S. 59 (61).

[82] Zu näheren Angaben siehe Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 33 ff.; Wagner, Zum Legalitätsprinzip 1964, S. 149 (168).

[83] Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 34; RGBL 44 I, S. 339.

[84] RGBL 44 I, S. 339 (341).

[85] Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 34.

[86] Wagner, Zum Legalitätsprinzip 1964, S. 149 (169).

[87] Wagner, Zum Legalitätsprinzip 1964,S. 149 (169); Peters StPO (2. Auflage) § 12, S. 63.

[88] Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 34.

[89] BGBL 1951 I, S. 739 (746).

[90] BGBL 1953 I, S. 735 (745).

[91] BGBL 1953 I, S. 751 (757).

Durch das 4. Strafrechtsänderungsgesetz vom 11.06.1957[92] sowie das 8. Strafrechtsänderungsgesetz vom 25.06.1968[93] wurde für Staatsschutzdelikte die Möglichkeit zur Einstellung nach dem Opportunitätsprinzip geschaffen[94].

Durch das Einführungsgesetz zum StGB vom 02.03.1974 wurde die Möglichkeit der Verfahrenseinstellung wegen Geringfügigkeit erheblich ausgebaut[95].

Die Grundregel des § 152 II StPO blieb jedoch immer erhalten, wohl vor dem Hintergrund, dass auch in unserer heutigen Demokratie die Staatsanwaltschaft nicht frei von politischen Einflüssen ist und damit eine Einhaltung des Legalitätsprinzips als Grundprinzip geboten erscheint.

II. Entwicklung der Position der Polizei im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren

1. Umstände vor Einführung der RStPO und des GVG

Mit dem Entschluss zur Einführung der Staatsanwaltschaft hatte man sich gleichzeitig auch zur Aufgabe gemacht, die Position der Polizei im Strafverfahren neu zu überdenken und ihr Verhältnis zur Staatsanwaltschaft gesetzlich zu untermauern[96].

Denn die Schaffung der Staatsanwaltschaft und die Einführung des Legalitätsprinzips sollte nicht nur die Macht der Richter durch das Inquisitionsverfahren einschränken. Vielmehr sollte sie auch die Missstände im Hinblick auf das Verhalten der Polizei beseitigen[97]. Seit 1794 hatte mit Einführung des Preußischen Allgemeinen Landrechts (ALR) auch die Mitwirkung der Polizei im Ermittlungsverfahren begonnen[98]. Zwar unterschied das ALR deutlich zwischen Strafverfolgung und Polizeiaufgaben und wies der Polizei explizit noch keine strafprozessualen Aufgaben zu[99]. Die Realität war aber der eigentlichen Rechtslage entgegengesetzt. Es entwickelte sich ein deutliches Übergewicht der Polizei in der Strafverfolgung.

Oft kam es zu polizeilicher Willkür in Form von ungesetzlichen Hausdurchsuchungen, Verletzungen des Briefgeheimnisses, Verhaftungen etc. Vor allem das Mittel der Inhaftierung konnte die Polizei aufgrund landrechtlicher Regelungen im Wesentlichen frei von jeglicher äußerer Kontrolle anwenden[100]. Nach und nach wurde die Trennung der Aufgaben von Justiz und Polizeibehörden zunichte ge-

---

[92] BGBL 1957 I, S. 597 (600).

[93] BGBL 1968 I, S. 741 (749).

[94] Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 34 ff.; Schürer, Entwicklung des Legalitätsprinzips seit EV 1965, S. 99 ff.

[95] BGBL 1974 I, S. 469 (508).

[96] Ambos Jura 03, S. 674; Schröder, Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 37.

[97] Römer Kriminalistik 79, S. 275 (276); Schröder, Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 37.

[98] Schröder,Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 35.

[99] Schröder, Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 35.

[100] Schlachetzki, Polizei – Herrin des Strafverfahrens? 2003, S. 20; Carsten, Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland 1932, S. 61/63; Funk, Polizei und Rechtsstaat 1986, S. 242.

macht[101]. Den Gerichten wurde die notwendige Ausstattung mit Personal und sachlichen Mitteln verweigert und zugleich der Ausbau der Polizei zum Schutz vor missliebigen politischen Strömungen gefördert[102]. Entgegen Sinn und Wortlaut der Gesetze wurde das Recht zum ersten Zugriff nicht mehr allein als Kompetenzregelung zwischen den Strafverfolgungsorganen verstanden. Unter Berufung gerade auf den Mangel an justiziellen Mitteln für Ermittlungen wurde es dahin ausgedehnt, dass die Polizei nun bei jedem Vorfall eingreifen, unter Ausschluss der Gerichte nach Belieben ermitteln sowie über den Zeitpunkt der Abgabe der Sache an die Kriminalgerichte selbst entscheiden konnte[103]. Somit hatten die Reformbestrebungen in der Mitte des 19. Jahrhunderts auch die Rückführung des Ermittlungsverfahrens in die Hände der Justiz und das Erlangen der rechtstaatlichen Kontrolle über die für die Strafverfolgung zuständigen Polizeiorgane zum Ziel[104]. Die Staatsanwaltschaft sollte als Wächter fungieren und eine dem geltenden Recht entsprechende Strafverfolgung gewährleisten, indem sie zwischen Polizei und Gericht das vermittelnde Band bildete[105].

Rechtsgrundlage für die Ermittlungstätigkeit der Polizei und deren Verhältnis zur Staatsanwaltschaft bildete zunächst die preußische Verordnung vom 03.01.1849 über die Einführung des mündlichen und öffentlichen Verfahrens mit Geschworenen und Untersuchungssachen[106]. Damit wurde in Anlehnung an das Gesetz von 17.07.1846 die Staatsanwaltschaft in das justizielle Verfahren eingeführt und diese gem. § 6 dazu verpflichtet, darauf zu achten, dass dem Gesetz im Strafverfahren Rechnung getragen werde. Gem. § 4 wurde klar gestellt, dass die Polizeibehörden untergeordnete Organe für die amtliche Wirksamkeit der Staatsanwaltschaft seien, ihr aber die Befugnis zur selbständigen Ermittlung dennoch belassen[107]. Diese Vorschriften bildeten dann die Grundlage für die gesetzlichen Regelungen der RStPO und des GVG[108].

2. Neuregelung der Rolle der Polizei durch Einführung der RStPO und GVG und Entwicklung bis heute

Aufgrund der unterschiedlichen organisatorischen Gegebenheiten der Polizei in den einzelnen Partikularstaaten kamen für die gesetzliche Regelung des Verhältnis-

---

[101] Habel, Reform des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei 1982, S. 14.

[102] Schröder Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 36.

[103] Görgen ZRP 76, S. 62 (60); ähnlich auch Funk, Polizei und Rechtsstaat 1986, S. 242; Schröder, Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 37.

[104] Schlachetzki, Polizei – Herrin des Strafverfahrens? 2003, S. 23; Funk, Polizei und Rechtsstaat 1986, S. 242; Roxin DRiZ 69, S. 385 (385), ders. in DRiZ 79, S. 109 (111).

[105] Schröder, Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 38; Roxin DRiZ 69, S. 385, ders. in DRiZ 79, S. 109 (113); Schmidt MDR 51, S. 1 (4).

[106] Schröder, Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 40.

[107] Schröder, Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 40.

[108] Schröder, Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 41.

ses zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren zwei Möglichkeiten in Betracht:

Entweder könnte die organisatorische Selbständigkeit der Polizeibehörden erhalten bleiben und diese rechtlich zur Unterstützung der Staatsanwaltschaft verpflichtet werden, oder aber Polizeibeamte könnten in der Weise in die Staatsanwaltschaft eingegliedert werden, dass sie dieser unmittelbar unterstellt würden und von ihr – ohne Inanspruchnahme der Polizeibehörde als solcher – ihre Weisungen empfingen. Der Reichsgesetzgeber hat es geschafft, beide Möglichkeiten miteinander zu kombinieren.

Wie schon im Vorfeld der Einführung einer einheitlichen RStPO immer wieder gefordert[109] und auch schon durch die preußische Verordnung von 1849 teilweise erprobt, wurde mit § 152 GVG eine Regelung geschaffen, die den Ländern erstmals die Möglichkeit gab, Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft einzusetzen. Diese waren als gesonderte gerichtliche Polizei unter die Anordnungsbefugnis der Staatsanwaltschaft gestellt. Als amtliche Begründung für dieses Unterordnungsverhältnis wurde das Bedürfnis der Staatsanwaltschaft für ein Hilfsorgan angegeben, und da *„(…) die Sicherheitspolizei (…) den Beruf (hat), den Zwecken der Strafverfolgung zu dienen, und der Staat für die letztere eine besondere Behörde, die Staatsanwaltschaft, eingesetzt (hat), so scheine in der Tat nichts näher zu liegen und nichts so sehr dem natürlichen Verhältnisse zwischen Staatsanwaltschaft und Sicherheitspolizei zu entsprechen, als dass die Letzte der Leitung der Ersteren untergeordnet wird“*[110].

Bei dieser Regelungsfindung orientierte man sich an dem französischen System, in dem allerdings eine von der Sicherheitspolizei getrennte Polizeiorganisation mit Strafverfolgungsaufgaben bestand, welche es in Deutschland nicht gab. Dahingehende institutionelle Aspekte blieben bei der Diskussion um die Rolle der Polizei als Hilfsorgan offen zu lassen. Wegen der Unterschiede in der Polizeiorganisation der Länder hielt man es stattdessen für angebracht, die Frage, wie diese Hilfsfunktion umrissen werde und wem diese zukommen soll, auszuklammern[111]. Vielmehr sollte es den einzelnen Landesgesetzgebungen überlassen bleiben, den Umfang der gerichtlichen Polizei zu bestimmen. Die konnten dann eine organisatorisch der Staatsanwaltschaft unterstellte, besondere Gerichtspolizei nach französischem Muster schaffen[112]. Die Sachleitungsbefugnis wurde in § 159 S. 2 RStPO (ab 1924 dann in § 161 StPO) gesetzlich verankert.

Gem. § 161 RStPO (ab 1924 § 163 StPO) wurde hingegen die Polizei als Ganzes zur selbständigen Sachverhaltserforschung ermächtigt. Ermittlungen sollten sich aber auf nicht aufschiebbare Sachverhalte beschränken[113] Hiermit durchbrach der Gesetzgeber das geschaffene Abhängigkeitsverhältnis der Ermittlungspersonen

109 Mittermaier, Die Gesetzgebung und Rechtsübung über Strafverfahren 1856, S. 354.
110 Hahn, Mat. GVG 1879, S. 153.
111 Funk, Polizei und Rechtsstaat 1986, S. 175; Hahn, Mat. GVG 1879, S. 154.
112 Carsten, Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland 1932, S. 61.
113 Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 33.

zur Staatsanwaltschaft, indem er diese konstituierten Vorgaben nicht für alle Polizeibeamten im Ermittlungsverfahren aufrechterhielt[114]. Dieser Widersprüchlichkeit war sich auch der Gesetzgeber bewusst, indem er das Verhältnis der Polizei zur Strafjustiz aufgrund mangelnder organischer Verbindung als ein Unfertiges und in seinen Grenzen Unbestimmtes bezeichnete. Er sah aber ob der unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Partikularstaaten keine andere Regelungsmöglichkeit eröffnet[115].

In den Jahren nach Einführung der RStPO und des GVG kam es dann auch bzgl. dieser Widersprüchlichkeit und aufgrund mangelnder einheitlicher Regelung organisatorischer Art immer wieder zu heftigen Diskussionen.

Es fehlte nicht an Stimmen, die die Wiedereinführung des alten Inquisitionsprozesses forderten, da die Strafrechtspflege durch das Nebeneinander von Polizei und Staatsanwaltschaft leide[116]; aufgrund fehlender einheitlicher Regelungen organisatorischer Art war es nämlich den Landesbehörden möglich geworden, die Mehrheit ihrer Kommissare und Polizeileutnante einschließlich der untergeordneten Beamten zu Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft zu ernennen. Zudem setzte der Innenminister von Preußen 1881 durch, dass überall die Aufträge der Staatsanwaltschaft an die Ermittlungspersonen nur noch über den zuständigen Vorsteher der Exekutive abgewickelt werden durften. Damit war der Zugriff der Staatsanwaltschaft begrenzt, und die Rolle der Polizei konnte als eigenständig operierende Strafverfolgungsbehörde bezeichnet werden[117]. Zudem hatte die Polizei von der Jahrhundertwende an infolge der Entwicklung der Infrastruktur und der damit einhergehenden Mobilität der Täter ein steigendes Gewicht bei der Ermittlungstätigkeit erhalten. Hinzu kam ein enormer Aufschwung in der Kriminaltechnik. Die Polizei besaß einen bis ins Ausland reichenden Nachrichtendienst. Das Selbstbewusstsein der Polizei war dadurch erheblich gestiegen. Sie war nun in der Lage, auf Grund der bei ihr eingegangenen Anzeigen die Ermittlungen weitgehend alleine zu führen, ohne die Staatsanwaltschaft zu informieren[118].

Andere Stimmen forderten die völlige organisatorische Unterstellung der Kriminalpolizei unter die Staatsanwaltschaft wie in Frankreich[119].

Es gab auch Stimmen, die sich gänzlich gegen eine alleinige Verfolgungspflicht durch die Staatsanwaltschaft aussprachen. Sie wollten eine solche lieber den Polizeibehörden übertragen wissen, da diese die Vorerhebungen anstellten. Zudem hätten sie infolge ihrer Pflicht, dafür zu sorgen, dass die Lebensbedingungen der Gesellschaft nicht durch menschliches Handeln gefährdet würden, das meiste Inte-

---

114 Schröder, Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 43.

115 Hahn, Mat. GVG 1879, S. 153; siehe hierzu auch Roxin DRiZ 97, S. 109 (102); Rüping ZStW 95, S. 894 (896); Habel, Reform des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei 1982, S. 34.

116 Siehe hierzu Carsten, Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland 1932, S. 79/ 84/87.

117 Funk, Polizei und Rechtsstaat 1986, S. 176.

118 Döhring DRiZ 58, S. 282 (284).

119 Carsten, Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland 1932, S. 87/92; Wulffen, Die Berliner Kriminalpolizei 1909, S. 185 ff.

resse am Ausgang des Prozesses. Der amtliche Ankläger hingegen habe dieses persönliche Interesse nicht und sei daher dem Angeklagten gegenüber im Nachteil[120].

Trotz dieser Forderungen blieb bis auf die Änderung einiger Begrifflichkeiten die Regelung des § 152 GVG inhaltlich bis heute unverändert.

Selbst heute noch wird § 152 GVG als unfertige Regelung kritisiert[121]; die neuzeitliche Geschichte habe gezeigt, dass man mit derselben Problematik einer allmächtigen Polizei auch ein Jahrhundert später konfrontiert sein kann[122]. Denn was im 19. Jahrhundert im Rückblick auf den Polizeistaat allein die Not des Strafverfahrens wenden konnte, nämlich die Rückführung des Ermittlungsverfahrens in die Hand der Justiz, das sei im 20. Jahrhundert im Rückblick auf die nationalsozialistische Diktatur und im Hinblick auf eine ausgewogene Teilung und Trennung der Gewalten nicht weniger notwendig[123]. So ist aus der nationalsozialistischen Zeitepoche bekannt, dass in zwei hochpolitischen Prozessen die Vertretung der Anklage einem höheren Polizeibeamten übertragen wurde[124].

Zudem hatte die Polizei bis 1945 noch eine Sanktionsbefugnis inne. Gemäß §§ 413 ff. RStPO war ihr das Recht eingeräumt worden, bei Übertretungen bis zu vierzehn Tagen Haft oder Geld- wie auch Ersatzstrafe oder Einziehung zu verhängen[125]. Nach 1945 wurde in der amerikanischen und britischen Zone diese polizeiliche Strafverfügung allerdings gänzlich aufgehoben. Dieser Zustand wurde durch das Vereinheitlichungsgesetz für die Bundesrepublik beibehalten. Die Übertretungen wurden mittlerweile überwiegend zugunsten unseres bestehenden Ordnungswidrigkeitenrechts aus unserem Strafgesetzbuch gestrichen.

III. Zusammenfassung

Mit Blick auf die historische Entwicklung unserer geltenden Regelungen im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren lässt sich feststellen, dass das Ziel verfolgt wurde, mit der Institutionalisierung der Staatsanwaltschaft eine unabhängige Anklagebehörde und alleinige Herrin des Ermittlungsverfahrens zu schaffen. Dies sollte zum einen die bis dato bestehenden Wehen des Inquisitionsprozess aufheben sowie das Handeln der Polizei im Hinblick auf Willkür kontrollieren. Das Legalitätsprinzip als geltende Verfahrensmaxime erschien hierbei die einzige Möglichkeit, eine weitgehend gleichmäßige Strafverfolgung zu gewährleisten. Es ging nicht nur darum,

---

[120] Carsten, Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland 1932, S. 79/84/87; dagegen: Ortloff, siehe hierzu Schürer, Entwicklung des Legalitätsprinzips seit EV 1965, S. 87.

[121] KK/Schoreit § 152 GVG Rn. 2; Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 33; Schröder, Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 43, Roxin DRiZ 97, S. 109 (120); Döhring, DRiZ 58, S. 282 (284); FAS StV 00, S. 460.

[122] So auch Roxin, DRiZ 69, S. 385 (388); Ambos Jura 03, S. 674 (674/676).

[123] Görgen ZRP 76, S. 62; Uhlig DRiZ 86, S. 247 (248/249); Schmidt MDR 51, S. 1 (4).

[124] Wagner MDR 74, S. 21.

[125] Zum Ganzen siehe Peters StPO (2. Auflage) § 24, S. 158 f.

das bisher dem Inquirenten inhärente willkürliche Handeln lediglich auf ein neu geschaffenes Organ zu übertragen. Dieses Ziel lebte nach Ende des Nationalsozialismus erneut auf. An der grundlegenden Verfahrensmaxime wurde trotz der im Verlauf der Jahre für die Staatsanwaltschaft hinzukommenden Befugnisse nach dem Opportunitätsprinzip bis heute festgehalten. Für die Polizei gilt das Legalitätsprinzip gesetzlich unbeschränkt fort.

B. Gesetzliche Regelungen zum Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei im deutschen Strafverfahren

I. Rolle der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren

Die Staatsanwaltschaft wird als die Herrin des Ermittlungsverfahrens bezeichnet[126]. Diese Rolle wird ihr aufgrund weit reichender Kompetenzen im Strafverfahren zugeschrieben.

Wie die soeben dargestellte Entwicklungsgeschichte der gesetzlichen Regelungen zum Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei hinreichend deutlich gemacht hat, ist sie als Anklagebehörde durch den Gesetzgeber grundsätzlich strikt an den dem gesamten öffentlichen Recht immanenten Legalitätsgrundsatz gebunden; somit ist diese Prozessmaxime das grundlegendste Prinzip im Vorverfahren. Für den Bereich der Strafverfolgung ist diese in § 152 II StPO festgeschrieben. Hiernach ist die Staatsanwaltschaft verpflichtet, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, wegen aller verfolgbarer Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen.

Diese gesetzlich verankerte Pflicht wird durch § 170 I StPO konkretisiert, der eine Anklage- bzw. Verfolgungspflicht auferlegt, sollte ein hinreichender Tatverdacht bestehen[127].

Gemäß der Aufgabenzuweisungsnorm des § 160 StPO zusammen mit der Ermittlungsgeneralklausel[128] des § 161 I StPO wird die Leitungsbefugnis im Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft zugeschrieben[129]. Nach § 160 StPO hat sie dann, wenn die Voraussetzungen für das Einschreiten vorliegen, die Aufgabe, den Sachverhalt zu erforschen. Dies geschieht mit dem Ziel, die ihr obliegende Entscheidung über die Erhebung der öffentlichen Klage treffen zu können. Nach Abschaffung der gerichtlichen Voruntersuchung durch das erste Strafrechtsreformgesetz 1877[130] ist der Staatsanwaltschaft die alleinige Verantwortung für das Verfahren bis zur Erhebung der öffentlichen Klage zugesprochen worden. Sie allein hat für die Rechtmäßigkeit, Gründlichkeit und Zuverlässigkeit des Verfah-

---

126 BGHSt 34, S. 215 (217).

127 Jeutter, Sinn und Grenzen des Legalitätsprinzips 1976, S. 5 ff.

128 Zur Erläuterung dieser Begrifflichkeit siehe Meyer-Goßner StPO § 161 Rn. 1.

129 LR/Rieß § 161 Rn. 40.

130 Siehe dazu anschließende Ausführungen zur Entwicklungsgeschichte unter Teil 1. Kap. 2.A.

rensabschnitts einzustehen[131]. Allerdings obliegt ihr nicht nur die verantwortliche Durchführung des Ermittlungsverfahrens bis zur Anklage unter strikter Wahrung des Legalitätsprinzips. Vielmehr kann sie mit der Reform von 1974[132] trotz schlüssigen Anfangsverdachts und gegebener Verfahrensvoraussetzungen auch das Verfahren anhand bestimmter Entscheidungskriterien einstellen oder den Betroffenen auf den Privatklageweg verweisen, so etwa bei geringfügigen Taten oder aufgrund mangelnden allgemeinen öffentlichen Interesses[133]. Diese Verfahrensweise orientiert sich an dem sog. Opportunitätsprinzip[134]. Bei derartigen opportunen Sachentscheidungen, wie den z.B. in §§ 153 ff. StPO, 45 JGG gesetzlich verankerten, sind aber die darin enthaltenen Entscheidungskriterien einzuhalten. Sie stellen Rechtsbegriffe dar, die bei ihrer Anwendung einen gewissen Beurteilungsspielraum offenlassen.

II. Verhältnis der Staatsanwaltschaft zur Polizei

Normativ betrachtet ist wegen der eben beschriebenen alleinigen Verantwortung der Staatsanwaltschaft ein selbständiges polizeiliches Ermittlungsverfahren dem deutschen Strafverfahren grundsätzlich fremd[135]. Stimmen aus der Literatur[136], die aus dem Gesetz eine gleichrangige Aufgabenstellung der Polizei neben der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren herauslesen wollen, konnten sich nicht durchsetzen[137].

Vielmehr ist die Polizei der Staatsanwaltschaft gegenüber weisungsgebunden. Sie ist zwar organisatorisch den Innenministerien der einzelnen Länder unterstellt, im Bereich der Strafverfolgung ordnet sie das Gesetz aber funktional der Staatsanwaltschaft unter[138]. Dabei wird zwischen Ermittlungspersonen[139] der Staatsanwaltschaft, die mit besonderen, zusätzlichen Zwangsbefugnissen für dringende Fälle ausgestattet sind[140], und den übrigen allgemeinen Polizeibehörden und -beamten unterschieden, welchen nur einige wenige Eingriffsrechte gem. der Strafprozess-

---

131 SK-StPO/Wohlers § 160 Rn. 3 ff.

132 Derzeitigen Inhalt bekamen die Opportunitätsvorschriften durch das EGStGB vom 2.3.1974 BGBL 1974 I, S. 469 (508) und das RpflEG vom 11.1.1993 (BGBL 1993 I, S. 50).

133 KK-StPO/Wache § 160 Rn. 34.

134 KK-StPO/Wache § 160 Rn. 17.

135 LR/Rieß Vorbem. § 158 Rn. 33.

136 Knemeyer/Deubert NJW 92, S. 3131 ff.; Knemeyer, Staatsanwaltschaft und Polizei 1990, S. 471 ff.

137 SK-StPO/Wohlers § 163 Rn. 3.

138 Dähn JA 79, S. 363 (368).

139 Bis 2004 wurden diese als „Hilfsbeamte" bezeichnet.

140 Derartige Zwangsmittel sind unter bestimmten Voraussetzungen die Durchsuchung (§ 105 I StPO), Entnahme von Blutproben (§ 81 a I, II StPO), körperliche Untersuchungen von Zeugen (§ 81 c V StPO), Beschlagnahmen (§§ 98 I, 111 e I S. 2, 111 f I, 111 n I StPO), Einsatz technischer Mittel i.S.d. § 100 c I Nr.2 StPO (§ 100 d StPO), Einrichtung von Kontrollstellen (§ 111 II StPO) sowie Schleppnetzfahndungen (§ 163 d II S.1 StPO).

ordnung und dem Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) zustehen[141]. Die Ermittlungspersonen werden im „Auftrag“, allgemeine Polizeibehörden auf „Ersuchen“ der Staatsanwaltschaft hin tätig (§ 161 StPO). Erstere sind zur Ausführung der Aufträge der Staatsanwaltschaft unmittelbar persönlich verpflichtet, § 152 GVG. Die übrigen Beamten sind dagegen nur als Vertreter ihrer Behörde zur Folgeleistung angehalten. Sie können daher, sollte es sich nicht um einen Eilfall handeln, das staatsanwaltschaftliche Ersuchen erst an ihre Behörde weitergeben. Wer Ermittlungsperson ist, entscheiden nach § 152 II GVG die einzelnen Landesregierungen durch Rechtsverordnung.

Abgesehen von dieser Unterstellung unter die Staatsanwaltschaft hat die Polizei, gleich ob als Ermittlungsperson oder nicht, nach §§ 163, 161 StPO das Recht und die Pflicht, im Rahmen des ersten Zugriffs ohne Auftrag die Ermittlungstätigkeiten zu beginnen. Sie hat dann allerdings im Folgenden die gewonnenen Ermittlungen unverzüglich, d.h. nach der unaufschiebbaren Beweissicherung[142], der Staatsanwaltschaft zu übermitteln. Folglich hat auch in diesem Falle die Staatsanwaltschaft die justizmäßige Sachleitung der polizeilichen Ermittlungen, die Polizei ist also auch hier nur ihr verlängerter Arm[143].

Die Staatsanwaltschaft kann sich bei Durchführung der Ermittlungen der Polizei bedienen; Sinn ist es aber nicht, dass die Staatsanwaltschaft lediglich Richtung und Umfang der dann von der Polizei selbständig durchgeführten Ermittlungen vorgibt[144]. Vielmehr ist es erforderlich, dass sie das ihr der Polizei gegenüber im Rahmen der Strafverfolgung zukommende Weisungsrecht tatsächlich wahrnimmt. Dies setzt zumindest voraus, dass die hierfür erforderliche kontinuierliche Information über die Tätigkeit der Polizei gewährleistet ist[145]. Daraus wird geschlussfolgert, dass es nicht nur die Verpflichtung der Staatsanwaltschaft ist, selbst das Legalitätsprinzip als Verfahrensmaxime (mit Ausnahme der Anwendung der Opportunitätsvorschriften) zu befolgen, sondern zugleich auch, die Polizei zur gleichmäßigen und strikten Einhaltung dessen anzuhalten. Diese Leitungsbefugnis bezieht sich nicht nur auf die eigentlichen Ermittlungshandlungen, sondern auf alle Maßnahmen zur Förderung des Strafverfahrens[146].

Eine allgemeine Unterstellung unter das für die Staatsanwaltschaft geltende Legalitätsprinzip (§ 152 StPO) ergibt sich nicht nur aufgrund des Weisungsverhältnisses zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft, sondern zudem auch aus der die Polizei treffenden Pflicht zum ersten Zugriff aus eigener Initiative. Diese ergibt sich für alle Polizeibeamten aus § 163 I StPO. Sie entspricht derjenigen der Staats

---

141 So steht den allgemeinen Polizeibeamten das Recht zur vorläufigen Festnahme (§ 127 StPO) sowie das Recht zur Identitätsfeststellung (§ 163 b StPO) zu.

142 Meyer-Goßner StPO § 163 Rn. 23.

143 KK-StPO/Pfeiffer, Einl. Rn. 43; LR/Rieß § 163 Rn. 9.

144 SK-StPO/Wohlers § 160 Rn. 9.

145 SK-StPO/Wohlers § 160 Rn. 9.

146 KK-StPO/Pfeiffer, Einl. Rn. 34; LR/Rieß Vorbem. § 158 Rn. 33.

anwaltschaft nach § 160 StPO und gilt grundsätzlich als uneingeschränkt[147]. Daraus folgt, dass in Zweifelsfällen rechtlicher oder tatsächlicher Art die Polizei die Akten unter Kenntlichmachung gegebener Zweifel der Staatsanwaltschaft vorzulegen hat.

Kapitel 3: Rechtstatsächliche Rolle der Polizei im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren

Nach allgemeiner Definition ist ein Gesetz eine Rechtsnorm, die für eine unbestimmte Vielzahl von Personen allgemein verbindliche Regelungen enthält[148]. Die Übereinstimmung von Recht und Rechtswirklichkeit herzustellen und auch zu gewährleisten, ist im Rechtstaat zudem eine vordringlich staatliche Aufgabe. Dass dies allerdings eine sehr theoretische Herangehensweise ist und man nicht grundsätzlich von der Norm auf die Wirklichkeit schließen kann, ist keine neue Erkenntnis. Dies mag nicht nur allein daran liegen, dass Gesetze nicht immer befolgt werden, sondern auch schon daran, dass sie oft auch einen weiten Handlungsspielraum lassen. Somit ergibt letztlich erst eine zusätzliche Betrachtung der Rechtspraxis ein vollständiges Bild über die bestehende Rechtslage. Im Folgenden soll daher versucht werden, die bestehende Rechtswirklichkeit der polizeilichen Rolle im Strafverfahren näher zu beleuchten, um dann auch eine Aussage darüber treffen zu können, ob und inwieweit diese gegebenenfalls von der gesetzgeberischen Intention und dem normativ Vorgeschriebenen abweicht.

A. Generelle Behauptungen über die Rechtswirklichkeit im Ermittlungsverfahren

In der Lehre sowie auch bei den Praktikern besteht überwiegend Einigkeit darüber, dass sich die Rechtswirklichkeit des Strafverfahrens entgegen den vom Gesetzgeber intendierten Bestimmungen entwickelt hat. Nicht mehr die Staatsanwaltschaft erscheine als sachleitende Herrin des Strafverfahrens. Vielmehr agiere diese entgegen dem gesetzlichen Leitbild im Vorverfahren bei der Sachverhaltsaufklärung und Informationsbeschaffung in weiten Teilen nur noch als Randfigur. Stattdessen sei das Ermittlungsverfahren teilweise komplett in die Hände der Polizei übergegangen, diese also zur faktischen Herrin des Strafverfahrens geworden[149].

[147] LR/Rieß § 163 Rn. 10.

[148] Ipsen, Staatsrecht I 2004, Rn. 655.

[149] AK StPO/Schöch Vorbem. § 158 Rn. 25; Beulke, Strafprozessrecht 2005, Rn. 106; KK/Wache StPO § 163 Rn. 4; Kühne, Strafprozessrecht 2003 Rn. 62.1; LR/Rieß Vorbem. § 158 Rn. 34; Peters StPO (4. Auflage) § 24 III; Roxin Strafverfahrensrecht § 10 Rn. 34; Rüping ZStW 95, S. 899; SK-StPO/Wolter § 151 Rn. 63; Lilie ZStW 106, S. 625 (626); Bräutigam DRiZ 92, S. 214; FAS StV 00, S. 460 f.; Schröder, Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S. 49 ff.; Kerl DRiZ 85, S. 3 (4); Eisenberg/Conen NJW 98, S. 2241 (2245); Helmken Kriminalistik 81, S. 303 (304); Steffen Kriminalistik 81, S. 429 ff.; Schaefer StraFo 02, 118 (119 f.); Dähn JA 79, S. 363 (367); Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 98 f., ders. in NJW 04, S. 1077 (1080) und in Polizeispiegel 93, S. 15 (22).

Die bisherige Bezeichnung der Ermittlungspersonen als „Hilfsbeamten" der Staatsanwaltschaft wird daher als unhaltbar angesehen. Die Polizei verfüge allein über wesentliche Steuerungsmittel des Ermittlungsverfahrens, woraus eine gewisse Eigeninitiative ihrerseits bei der Strafverfolgung gefolgert werden könne[150]. Eine rechtliche Verantwortung der Staatsanwaltschaft sei damit praktisch unmöglich geworden[151]. Letztlich habe das nicht nur Auswirkungen auf das Ermittlungsverhalten der Staatsanwaltschaft, sondern auch auf deren Abschlussentscheidung und auf das gerichtliche Hauptverfahren[152].

Allerdings wird diese Wirklichkeitseinschätzung nicht generell für die Ermittlungsverfahren in allen Deliktsbereichen getroffen. Vielmehr wird der Grad der polizeilichen Eigeninitiative in verschiedenen Bereichen der Kriminalität unterschiedlich bewertet. Es findet eine deutliche Dreiteilung der Gesamtkriminalität nach ihrem Schweregrad und dem darauf reagierenden Kontrollhandeln der Polizei im Strafverfahren statt.

I. Bereich der Kleinkriminalität

Für den Bereich der Kleinkriminalität wird die Aussage getroffen, die Ermittlungen und gegebenenfalls erforderlichen kriminaltechnischen Untersuchungen sowie kriminalistische Maßnahmen würden in der Regel von der Polizei allein geführt, und erst der durchermittelte Vorgang werde der Staatsanwaltschaft anschließend übersandt. Eine weitgehende Selbständigkeit der Polizei im Bereich der Massendelikte sei daher nicht anzuzweifeln. Folglich liege die faktische Sachleitungsbefugnis in diesem Bereich in den Händen der Polizei[153].

II. Bereich der mittelschweren Kriminalität

Auch für diesen Bereich wird der Polizei eine weitgehende Selbständigkeit bei den Ermittlungen zugesprochen[154]. Die Staatsanwaltschaft ist nach herrschender Meinung hier lediglich eine reine Aktenbearbeitungsbehörde, es sei denn, der vorliegende Fall stelle sich als besonders beweisschwierig heraus[155]. Bei den typischen Massendelikten beginne die Herrschaft der Polizei mit der Anzeigenaufnahme und

[150] FAS StV 00, S. 460 (461); Zuberbier MDR 74, S. 20.

[151] FAS StV 00, S. 460 f.; Änderung der rechtlichen oder tatsächlichen Umstände daher als notwendig erachtet Lilie ZStW 106, S. 625 (640 f.); Zuberbier MDR 74, S. 20.

[152] FAS StV 00, S. 460 (461); Krey, Strafverfahrensrecht Bd. 1 1988, Rn. 495.

[153] Ambos Jura 03, S. 674 (677); LR/Rieß Vorbem. § 158 Rn. 34 f., Lilie ZStW 94, S. 625; Roxin DRiZ 97, S. 119 f.; Schlachetzki, Polizei – Herrin des Strafverfahrens? 2003, S. 40; KK/Wache § 163 Rn. 4; FAS, StV 00, S. 460 (461); Eisenberg/Conen NJW 98, S. 2241 (2245); Römer Kriminalistik 79, S. 275 (276).

[154] Eisenberg/Conen NJW 98, S. 2241 (2245); Kerl DRiZ 85, S. 3 (4); FAS StV 00, S. 460 f.; Bräutigam DRiZ 92, S. 214 f.; Römer Kriminalistik 79, S. 275 (276).

[155] Krey, Strafverfahrensrecht Bd 1 1988, Rn. 495; Bräutigam DRiZ 1992, S. 214 (215); KK/Wache § 163 Rn. 4; Roxin DRiZ 79, S. 109 (120); so auch Habel, Reform des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei 1982, S. 2.

ende – sollte es nicht auf Anhieb einen Tatverdächtigen geben – oft mit der lapidaren Feststellung der fehlenden Aufklärungswahrscheinlichkeit[156]. Die Staatsanwaltschaft erledige solche Sachen dann formularmäßig als Unbekannt-Sachen. Zwar werde hier die Sachleitungsbefugnis im Voraus durch allgemeine Weisungen bewahrt, welche anordnen, nur das zur Beweissicherung Notwendige zu ermitteln[157]. Regelungen, die lediglich den Umfang der Ermittlungen bestimmen, seien allerdings nicht die vom Gesetzgeber mit dem Weisungsrecht bezweckten[158]. Überdies stelle sich in diesen Fällen das Problem der rechtlichen Kontrolle von Zwangsmaßnahmen, die von der Polizei durchgeführt werden und selbstverständlich einzelfallbezogen sind[159]. Einzige Kontrollmöglichkeit der Polizei durch die Staatsanwaltschaft und somit eine Wahrung ihrer Sachleitungsbefugnis ergebe sich lediglich im Nachfeld polizeilicher Ermittlungen, d.h. durch sog. Nachermittlungen entweder eigens durch den zuständigen Staatsanwalt oder durch Rückverfügungen an die Polizei[160]. Wenn überhaupt, habe dies letztlich aber mit Ermittlungsleitung nicht mehr viel zu tun[161]. Vielmehr stelle dies nur eine Art Nachbesserung dar, zu der es recht selten komme[162].

III. Schwere Kriminalität

Ebenso ist man sich einig, dass in Fällen, die eine große öffentliche Aufmerksamkeit erregen, wie z.B. Umweltdelikte oder im Straftatenbereich „Wirtschaftskriminalität“, meist die Staatsanwaltschaft als Hauptermittlungsbehörde agiert[163]. Hier würden die notwendigen Vernehmungen von der Staatsanwaltschaft selbst durchgeführt und die Polizei nur mit konkreten Ermittlungsaufträgen betraut. Die auf der Beherrschung der Kriminaltechnik beruhende Überlegenheit der Polizei könne sich hier nur begrenzt auswirken. Zwar sei die Staatsanwaltschaft bei der Erforschung auf die gute Ausstattung der Polizei in diesen Fällen stark angewiesen, da die Fallermittlung ohne die Beherrschung der Kriminaltechnik bei Kapitalverbrechen beispielsweise so gut wie unmöglich ist[164]. Dennoch habe sie die Sachleitungsbefugnis inne, da es sowohl bei Kapitalverbrechen als auch insbesondere bei Wirtschaftskriminalität auf Rechtsfragen ankomme, die nur ein juristisch versierter Staatsanwalt hinreichend beantworten könne[165]. Gerade im Bereich der

156 Schlachetzki, Polizei – Herrin des Strafverfahrens? 2003, S. 40.

157 Bräutigam DRiZ 92, S. 214 (215); Kramer NJW 72, S. 14 (15).

158 Ambos Jura 03, S. 674 (677); SK-StPO/Wohlers § 160 Rn. 9; anders hingegen Kramer NJW 72, S. 14 (15 f.), der die Kontrolle der Staatsanwaltschaft hierdurch nicht geschmälert sieht.

159 Bräutigam DRiZ 1992, S. 214 (215); FAS, StV 00, S. 460 (461).

160 KK/Schoreit GVG § 152 Rn. 5.

161 Bräutigam DRiZ 92, S. 214 (216).

162 Bräutigam DRiZ 92, S. 214 (216); Braasch, Gesetzesungehorsam der Justiz 1997, S. 62.

163 So Schlachetzki, Polizei – Herrin des Strafverfahrens? 2003, S. 42 f.; Helmken Kriminalistik 81, S. 303 (309), ders. in Kriminalistik 79, 138 (139); Bräutigam DRiZ 92, S. 214 (215 f.).

164 FAS StV 00, S. 460 (461).

165 Bräutigam DRiZ 92, S. 214 (216).

Wirtschaftskriminalität seien Schwerpunktstaatsanwaltschaften eingerichtet worden, die eine detaillierte Auseinandersetzung mit Wirtschaftsdelikten durch darauf spezialisierte Kräfte gewährleisten und somit ein Äquivalent zu den Sonderdezernaten bei der Kriminalpolizei bilden sollen[166]. Auch für die Rauschgift- und politisch motivierte Kriminalität werden parallel zu den Polizeidezernaten Sonderdezernate bei der Staatsanwaltschaft gebildet, welche zu einer verstärkten Teilnahme am Ermittlungsverfahren ihrerseits führen. Dies gelte ebenso für Taten terroristischer Gewaltverbrecher[167].

B. Empirische Studien zur Rechtswirklichkeit der Rolle der Polizei im Ermittlungsverfahren

Die soeben dargestellten Behauptungen bezüglich eines straftatenabhängigen Kontrollhandelns der Polizei im Ermittlungsverfahren allein reichen nicht aus, eine konkrete Aussage über die Rechtswirklichkeit des Verhältnisses von Polizei und Staatsanwaltschaft zu treffen. Vielmehr bedürfen diese einer empirisch fundierten Grundlage. Daher erfolgt im Weiteren eine Analyse der bisherigen deutschen empirischen Polizeiforschung.

I. Die Entwicklung der empirischen Polizeiforschung in Deutschland

Der Auftakt der empirischen Polizeiforschung in Deutschland liegt Ende der Sechziger Jahre, angeregt durch den zu der Zeit in den USA etablierten eigenständigen Forschungsbereich „police science“[168].

Wurden die ersten Forschungen noch weitgehend polizeiextern mittels teilnehmender Beobachtung und Befragungen in polizeikritischer Haltung durchgeführt, so wandelte sich bald der Ansatz von Untersuchungen über die Polizei hin zu Forschungen für die Polizei[169], die vorwiegend von polizeiangestellten Soziologen und Kriminologen durchgeführt wurden. Eine unabhängige empirische Polizeiforschung entwickelte sich daher erst Mitte der Achtziger Jahre und erhielt in den 90er Jahren neues Gewicht[170]. Im Folgenden sollen einige dieser empirischen Studien über die Rolle der Polizei im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren und deren Verhältnis zur Staatsanwaltschaft genauer vorgestellt werden. Dies soll insbesondere im Hinblick auf die Wahrung des Legalitätsprinzips bei ihrer Ermittlungstätigkeit geschehen.

Die Auswahl der vorgestellten Studien erfolgt zum einen danach, Repräsentanten aus jedem Jahrzehnt seit Beginn der Polizeiforschung zu erfassen. Hier-

---

[166] Helmken Kriminalistik 81, S. 303 (309).

[167] Helmken Kriminalistik 81, S. 303 (309).

[168] Stock, Empirische Polizeiforschung 1999, S. 50; Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 78.

[169] Ohlemacher, Schwerpunkte und Desiderata, S. 183 ff. (183); ders. in MschrKrim 83, S. 1 (3).

[170] Ohlemacher, Schwerpunkte und Desiderata, S. 183 ff. (209).

durch soll überprüft werden, ob sich die Rechtswirklichkeit über die Jahre verändert hat. Zum anderen werden bei der Auswahl verschiedene Deliktsbereiche berücksichtigt. Es soll auf diese Weise festgestellt werden, ob sich die Rechtswirklichkeit deliktsabhängig gestaltet oder ob die Ermittlungstätigkeit vielmehr in allen Deliktsbereichen nach demselben Handlungsmuster verläuft.

II. Empirische Befunde der Siebziger Jahre

1. Feest/Blankenburg 1972

Als erste empirische Polizeiforschung in Deutschland soll die eigentlich soziologischen Zwecken dienende Studie über die polizeiliche Handlungspraxis von *Feest/Blankenburg* Erwähnung finden. Anhand einer teilnehmenden Beobachtung von schutz- und kriminalpolizeilichen Streifendiensten zweier Polizeibezirke einer Großstadt gingen die beiden Forscher der Frage nach, inwieweit die Polizei trotz der gesetzlich vorgegebenen Bindung an das Legalitätsprinzip über gewisse Ermessens- und Entscheidungsspielräume verfügt.

Sie kamen dabei zu dem Ergebnis, dass derartige Spielräume in der Praxis tatsächlich bestehen[171] und auch genutzt werden[172]. Die geringe Sichtbarkeit vieler Entscheidungen der Polizei im ersten Zugriff mache eine effektive Kontrolle unmöglich[173]. Die faktische Macht der Polizei bei der Feststellung des Tatbestandes sei somit sehr groß und letztlich nur durch die Kontrolle seitens des Beschuldigten beschränkt[174].

Aus ihren Befunden entwickelten sie den heute geläufigen bekannten Begriff der „Definitionsmacht der Polizei" im Strafverfahren, die es der Polizei ermögliche, bei ihrer Ermittlungstätigkeit nach von ihr selbst bestimmten Kriterien für die Entscheidungsfindung vorzugehen[175].

Zum einen bediene sie sich bestimmter Verdachtsstrategien[176]. So sei sie bei der Strafverfolgung in erster Linie auf äußere Indikatoren angewiesen, die sie zu einem bestimmten Verdacht veranlassen und dazu, diesem auch nachzugehen[177]. Der einzelne Beamte gehe von bestimmten Merkmalen, wie der Gegend, dem Aussehen des Täters und dem Benehmen der Person aus, bei denen die Wahrscheinlichkeit für einen späteren Ermittlungserfolg groß ist[178]. Diese herausgebildeten Stereotype seien dann ermittlungslenkend[179]. Nach Ergebnissen von

[171] Feest/Blankenburg, Definitionsmacht der Polizei 1972, S. 19
[172] Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 123.
[173] Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 45.
[174] Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 45.
[175] Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 19.
[176] Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 56.
[177] Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 35.
[178] Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 56.
[179] Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 56.

Feest/Blankenburg spielen hierbei schichtspezifische Merkmale eine große Rolle. Angehörige der unteren sozialen Schicht würden als eher kriminell entlarvt und sanktioniert[180].

Zum Zweiten wurde beobachtet, dass die Polizei aufgrund Personalmangels deliktspezifisch selektiert[181]. Handelt es sich nicht gerade um ein Delikt von allgemeinem Interesse, beispielsweise dem Ladendiebstahl, wo das Interesse des Verkäufers grundsätzlich sehr groß ist, so entscheidet vielmehr die Polizei, was als Bagatelle anzusehen und dementsprechend zu behandeln ist, und was nicht[182].

Trotz des gesetzlich festgeschriebenen Verfolgungszwangs und eines auf dem einzelnen Beamten oft lastenden Produktionsdruck habe dieser zudem die Möglichkeit, den Fall einfach zu ignorieren. Es wird ihm schwer nachweisbar sein, dass er den Vorfall überhaupt gesehen hat[183]. Entscheidungskriterien bei der Bagatellisierung sind den Beobachtungen zufolge zum einen tat- und täterspezifische Faktoren, wie die Höhe des entstandenen Schadens, die Person des Täters und sein Verhalten der Polizei gegenüber sowie seine Schichtzugehörigkeit, wobei sozial Privilegierte grundsätzlich die Chance hätten, auch bei relativ beträchtlichen Delikten „billig" wegzukommen[184]. Zum anderen spielen aber auch außerdeliktische Faktoren, wie das Verhältnis des Arbeitsaufwands bei der Fallbearbeitung zur Schwere des Delikts[185] und der Erfahrungswert über den voraussichtlich weiteren Verlauf des Strafverfahrens eine Rolle, d.h. ob es typischerweise zu einer Einstellung des Verfahrens bei der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts kommt und ob sich dahingehend der Ermittlungsaufwand auch lohnt[186].

Weiter wurde beobachtet, dass in Konfliktfällen, wie Familienstreitigkeiten und Körperverletzungsdelikten, die Polizei nur selten ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung annimmt. Stattdessen privatisiert sie eher die Angelegenheit, d.h. sie verweist in solchen Fällen auf den Privatklageweg oder das Zivilrecht[187]. Zu einer Konfliktregelung durch Sanktionierung kam es nur in den Fällen, in denen sich ein Konfliktbeteiligter ungeschickt verhielt oder das Delikt besonders attraktiv wirkte[188].

Beide Forscher folgerten aus ihren Beobachtungen, dass die Polizei versuche, durch Strategien des Verdachts, der Bagatellisierung und der Privatisierung von Konflikten das gesetzlich Vorgeschriebene an die Alltagssituation anzugleichen. Dabei handele sie entgegen dem ihr gesetzlich auferlegten Verfolgungszwang[189]

---

180 Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 57.
181 Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 58.
182 Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 58 f.
183 Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 77 f.
184 Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 66 ff.
185 Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 63.
186 Feest/Blankenburg, a.a.O., S. 65.
187 Steffen, Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit 1976, S. 86/89.
188 Steffen, a.a.O., S. 93.
189 Steffen, a.a.O., S. 123.

Aufgrund dieser Beobachtung sprachen sich beide für die Legalisierung des polizeilichen Ermessens aus. Dies begründeten sie zum einen damit, dass es sehr häufig zu Einstellungen durch die Staatsanwaltschaft und die Gerichte komme. Damit werde die Ermessensentscheidung nur um eine Instanz verschoben und dies auch allein aufgrund der Informationen, die die Polizei besorgt habe. Eine Kontrollfunktion könne hierdurch kaum ausgeübt werden. Eine Bürokratisierung führe zwar zur Einhaltung des Legalitätsprinzips, vergrößere aber gleichzeitig die Ungleichheit, was die sozialen Folgen der Sanktionierung angehe. Die Anwendung derselben Norm führe bei ungleichen sozialen Schichten ansonsten zu einer Bestärkung der Ungleichheit[190] Dies vor allem deshalb, weil sich die Strafverfolgungstätigkeit der Polizei auf die typischen Delikte der Unterschicht konzentriere. Für den für die Mittel- und Oberschicht typischen Deliktsbereich der Wirtschaftskriminalität und dergleichen übernehme von vorneherein grundsätzlich die Staatsanwaltschaft die Leitung der Ermittlungen[191]. Schichtspezifische Reaktionsweisen seien damit unumgehbar.

2. Steffen 1976

Steffen untersuchte das tatsächliche Ermittlungsverhalten der Polizei im Strafverfahren für den Bereich der Eigentums- und Vermögensdelikte, d.h. für Diebstahl, Betrug und Unterschlagung.

Dies geschah 1973 für acht Oberlandesgerichtsbezirke anhand einer Dokumentenanalyse von 4.600 Strafakten sowie anhand einer Befragung von Sachbearbeitern und Dezernenten für Eigentums- und Vermögensdelikte in Form von Einzelinterviews und Gruppendiskussionen. Hierin sah *Steffen* eine Analyse der polizeilichen Reaktion auf Massenkriminalität, die zum größten Teil Bagatellkriminalität ist. Sie versprach sich davon, in diesem Bereich am ehesten informelle Ermittlungs- und Erledigungsroutinen von Polizei und Staatsanwaltschaft aufzeigen zu können, sollten solche, wie von *Steffen* vermutet, bestehen[192].

Die Untersuchung ergab zum einen, dass die Polizei in dem untersuchten Deliktsbereich den aufgrund der Bindung an das Legalitätsprinzip ihr auferlegten Verfolgungszwang infolge mangelnder Ressourcen nicht durchhalten kann. Deshalb setzt sie deliktsspezifische Ermittlungsschwerpunkte[193]. Da die einzelnen Straftaten die Polizei vor unterschiedliche Ermittlungsmöglichkeiten und auch -schwierigkeiten stellten, werde sich, so folgert *Steffen*, das Vorhandensein bestimmter deliktsspezifischer Merkmale als entscheidend für den Verlauf der Ermittlungstätigkeit im Rahmen der Strafverfolgung herausstellen[194].

---

[190] Steffen, a.a.O., S. 126.
[191] Steffen, a.a.O., S. 126.
[192] Steffen, a.a.O, S. 104 ff.
[193] Steffen, a.a.O, S. 294.
[194] Steffen, a.a.O, S. 292.

Entscheidend hierbei sei zum einen die Sichtbarkeit eines Deliktes von außen, d.h. durch den Geschädigten selbst oder durch die Polizei. Diese wirke sich auf das Anzeigeverhalten des Opfers sowie auf die Chance zu Informationen zum Tathergang aus[195]. So werde die Polizei überhaupt nur mit einem deliktsspezifisch unterschiedlich großen Teil der tatsächlich begangenen Kriminalität konfrontiert[196]. Diebstahlsdelikte zum Beispiel hätten aufgrund höheren Bekanntwerdens auch eine höhere Anzeigebereitschaft und dadurch eine geringere Dunkelziffer, was sich in Bezug auf das selektive Kontrollhandeln zu Ungunsten dieser Delikte auswirke[197].

Weiter ausschlaggebend für die Ermittlungsintensität sei insbesondere die Aufklärungswahrscheinlichkeit eines Deliktes. Ob bei Anzeigenerstattung ein Tatverdächtiger benannt werden kann, hat deliktspezifisch unterschiedlich starke Auswirkungen auf die polizeiliche Ermittlungsintensität. Vorrangiges Selektionskriterium sei hierbei der Anteil an Unbekanntsachen, den das angezeigte Delikt statistisch hat[198].

Sei bei einem Delikt, wie z.B. dem Betrug, der Anteil an Unbekanntsachen grundsätzlich gering, so nehme die Polizei in diesen Fällen Ermittlungen unabhängig davon auf, ob ein Tatverdächtiger bereits existiert. So würden hier auch Anzeigen gegen Unbekannt eher Anhaltspunkte für Ermittlungen bieten als bei Diebstahlsdelikten, die einen hohen Anteil an Unbekanntsachen zu verzeichnen haben[199]. Die Entscheidung der Polizei, Ermittlungen aufzunehmen, falle negativer aus, umso höher der Anteil der Unbekanntsachen dieses Deliktes grundsätzlich erscheine. D.h. je höher die Chance zur Aufklärung sei, desto eher werde ermittelt. Anderenfalls werde das Verfahren als aussichtslos beurteilt und weitgehend unbearbeitet gelassen, es sei denn, es bestünden im konkreten Fall wider Erwarten Anhaltspunkte für einen Tatverdächtigen[200].

Relativiert werde dieses Auswahlkriterium des statistischen Unbekanntanteils durch die Schwere des Delikts und das damit verbundene öffentliche Interesse an seiner Aufklärung. So sei aufgrund des Unbekanntanteils beim Diebstahl zwar grundsätzlich die Tendenz, keine weiteren Ermittlungen aufzunehmen, relativ hoch, sollte kein Tatverdächtiger benannt werden können. Dennoch nahm die Polizei beim Einbruchdiebstahl in über 90 % aller Anzeigen Ermittlungen auf, da dies ein relativ schweres Delikt darstellt, zumindest was die Einschätzung des öffentlichen Interesses an der Aufklärung anbelangt[201].

Dritter, wenn auch nur nachrangiger Faktor sei der Beweisschwierigkeitsgrad eines Delikts: Bei einem beweisschwierigen Fall nehme die Ermittlungsintensität

[195] Steffen, a.a.O, S. 126/292.
[196] Steffen, a.a.O, S. 128.
[197] Steffen, a.a.O, S. 261.
[198] Steffen, a.a.O, S. 150.
[199] Steffen, a.a.O., S. 145/149.
[200] Steffen, a.a.O., S. 150 f.
[201] Steffen, a.a.O., S. 150 f.

zu, gerade bei den Delikten, bei denen der statistische Anteil beweisschwieriger Delikte relativ gering ist[202]. Damit bestätige sich das beim Unbekanntanteil bereits festgestellte Kriterium, dass untypische, nicht erwartete Merkmale eines Deliktes sich eher in Richtung einer Intensivierung der Ermittlungstätigkeit auswirken. Zudem lägen die Beweisschwierigkeiten hier vor allem am fehlenden Geständnis. Weitere Ermittlungen würden sich daher als notwendig erweisen[203].

Daran zeige sich zudem, dass es neben den deliktspezifischen Beweisschwierigkeiten auch Ermittlungsmöglichkeiten und -schwierigkeiten gibt, die mehr oder weniger für alle Delikte gelten, u.a. die Aussage- und Geständnisbereitschaft wie auch die Vorbelastung des Täters[204].

Nach *Steffens* Feststellung ist die Ermittlungstätigkeit der Polizei in erster Linie von diesen vorgenannten Kriterien abhängig. Folglich bestimmt die Art des angezeigten Delikts weitgehend den Verlauf der Strafverfolgung. Hingegen wirken sich täterspezifische Merkmale auf den Selektionsprozess eher geringer aus[205].

Was die Auswirkungen dieses Kontrollhandelns auf die justizielle Entscheidung anbelangt, so ergaben die Untersuchungen *Steffens*, dass die Polizei durch ihre Selektion weitgehend die Entscheidung der Staatsanwaltschaft antizipiert. Bei den analysierten Delikten der kleineren und mittleren Kriminalität ermittle die Staatsanwaltschaft nur selten selbst bzw. lenke die Handlungen der Polizei nicht[206]. Das Ermittlungsverfahren sei vielmehr in die Hände der Polizei übergegangen. Die Staatsanwaltschaft erfahre erst dann von dem Delikt, wenn das Verfahren abgeschlossen und die Akte an sie abgegeben sei[207]. Es bestehe hier lediglich noch die Möglichkeit der Kontrolle der Ermittlungen und die Anordnung oder Durchführung von Nachermittlungen. Diese geschehe allerdings nur selten und wenn, dann jedenfalls nicht, um die Ermittlungen der Polizei im Nachhinein zu korrigieren oder zu verbessern[208].

Ein Großteil der justiziellen Erledigung lasse sich daher vom polizeilichen Ermittlungsergebnis her vorhersagen. Eindeutige Ermittlungsverfahren würden eher als anklagefähig beurteilt und auch sanktioniert, beweisschwierige Verfahren hingegen als nicht anklagefähig bezeichnet und eingestellt. Die Staatsanwaltschaft nehme die Ermittlungsergebnisse der Polizei als gegeben hin und entscheide auf deren Grundlage über die Anklagefähigkeit. Sie übernehme somit weitgehend die Beurteilung der Polizei[209]. Damit würden die Ermittlungen nicht mehr, wie in

[202] Steffen, a.a.O., S. 173.
[203] Steffen, a.a.O., S. 173/174.
[204] Steffen, a.a.O., S. 173.
[205] Steffen, a.a.O., S. 219/234/258. Damit widerspricht sie den Feststellungen von Feest/Blankenburg, a.a.O. unter Teil 1, Kap. 3, B.II.1.
[206] Steffen, a.a.O., S. 294 f.
[207] Steffen, a.a.O., S. 294 f.
[208] Steffen, a.a.O., S. 183/186.
[209] Steffen, a.aO., S. 177.

§ 160 StPO vorausgesetzt, an der Verurteilungs-, sondern an der Aufklärungswahrscheinlichkeit gemessen, also an der kriminalistischen Lösung des Falles[210].

Folglich wurde festgestellt, dass die Polizei durch ihr Selektionsverhalten im Ermittlungsverfahren mittelbar entscheidenden Einfluss auf den weiteren Strafverfolgungsverlauf nimmt. Ihre Ermittlungsergebnisse, ihre Aufklärungserfolge und -misserfolge, Fehler und Versäumnisse bestimmen den weiteren justiziellen Verfahrensverlauf.

3. Kürzinger 1978

Die Studie *Kürzingers* beschäftigt sich mit der polizeilichen Reaktion auf private Strafanzeigen. Er untersuchte anhand einer teilnehmenden Beobachtung von 100 Anzeigevorgängen der uniformierten Polizei eines Polizeireviers einer mittelgroßen Stadt, welchen Stellenwert die private Strafanzeige und die polizeiliche Reaktion hierauf für das Strafverfahren, die registrierte Kriminalität sowie die private und staatliche Verbrechenskontrolle einnimmt. Darüber hinaus sollte herausgefunden werden, inwieweit tatsächlich eine Selektion und Sanktion bestimmter Straftäter durch polizeiliches Kontrollverhalten stattfindet. Festgehalten wurden die Beobachtungen auf einem standardisierten Beobachtungsbogen[211]. Zudem fand eine Befragung von 296 ausgewählten Probanden in der Untersuchungsgemeinde statt sowie eine weitere Erhebung anhand eines von diesen auszufüllenden Fragebogens[212].

Durch die Untersuchung wurde die von *Kürzinger* vermutete deliktsspezifische Verfolgungsintensität seitens der Polizei bestätigt. Die Intensität der Strafverfolgung hänge zum einen eindeutig von dem berichteten Sachverhalt ab. Anzeigen wegen Straftaten gegen die Person wurden überwiegend nicht protokolliert (70 %). Erfolgreicher wurden dagegen die Strafanzeigen wegen Delikten gegen Eigentum und Vermögen aufgenommen (97 %)[213]. Eine Verletzung materieller Güter war für die Polizei eher Anlass, die Anzeige entgegenzunehmen als die Verletzung immaterieller Güter.

Zum anderen sei für die Bereitschaft zur Entgegennahme einer Anzeige die abstrakte strafrechtliche Schwere des Sachverhalts ausschlaggebend; je schwerer die gemeldete Tat war, desto eher wurde eine Strafanzeige protokolliert[214]. Bei Sachverhalten, die strafrechtlich oder nach dem OWiG nach Auffassung der Polizei nicht auf Anhieb relevant waren, wurden erst gar keine weiteren Sachverhaltsermittlungen eingeleitet. So wurde bei Delikten gegen die Person von geringerer Schwere dem Anzeigenerstatter mangelnde Polizeirelevanz des Sachverhaltes entgegengehalten, auch wenn hier ohne Zweifel strafrechtliche Normen verletzt wa-

[210] Steffen, a.a.O., S. 268.
[211] Kürzinger, Private Strafanzeige und polizeiliche Reaktion 1978, S. 64 f.
[212] Kürzinger, a.a.O., S. 65 f.
[213] Kürzinger, a.a.O., S. 160.
[214] Kürzinger, a.a.O., S.160.

ren. Diese Erkenntnis ergab sich durch Vergleich der tatsächlich eingegangenen Anzeigen mit der Anzahl der tatsächlich in den innerdienstlichen Vorkommnisbericht aufgenommenen Vorfälle: Von den beobachteten Anzeigefällen in Bezug auf Straftaten gegen die Person fanden lediglich 30 % in diesen Bericht Eingang, hingegen waren es bei den Eigentums- und Vermögensdelikten 72 %[215]. In Fällen von Straftaten gegen die Person wurde eher versucht, durch Diskussion über die Aufnahme einer Anzeige den Erstatter von vorneherein von der Aussichtlosigkeit der Anzeige zu überzeugen. Bei den Eigentums- und Vermögensdelikten wurden die Anzeigen meist kommentarlos entgegengenommen[216].

Aus diesen Feststellungen zieht *Kürzinger* den Schluss, dass die selektive Anzeigenaufnahme mit der Deliktsart in Verbindung stehe; so handelt es sich bei den Eigentums- und Vermögensdelikten um Offizialdelikte, bei den Delikten gegen die Person meist um Antrags- und Privatklagedelikte[217]. Bei Ersteren scheint die Polizei sich eher einer Verfolgung dieser Tat verpflichtet zu fühlen, bei Letzteren eher die Möglichkeit einer Abwendung der Verfahrensaufnahme zu sehen.

Zudem beobachtete *Kürzinger*, dass die Polizei bei doppeldeutigen Sachverhalten zu einer Bagatellisierung neigt und diese tendenziell eher zivilrechtlich als strafrechtlich relevant einstuft[218]. Auch dies geschah vor allem bei Delikten gegen die Person, also eher bei den Antrags- und Privatklagedelikten[219]. Im Ergebnis bestätigte dies die bereits von *Feest/Blankenburg* gemachten Feststellungen, dass Polizisten dazu neigen, strafrechtlich relevante Sachverhalte minder schwerer Art abzuwerten und nicht zu verfolgen[220]. Bezüglich des inhaltlichen Ablaufs des Anzeigevorganges stellte *Kürzinger* fest, dass dieser unter anderem von der Art der Straftat abhängig war. So wurde eine Anzeige eher abgelehnt, wenn offensichtlich persönliche immaterielle Interessen des Anzeigenerstatters sichtbar wurden[221]. Dies galt aber nur für Delikte geringerer Schwere[222].

Kürzinger schlussfolgerte aus seiner Untersuchung, dass die Polizei, indem sie die Verletzungen materieller Güter einer stärkeren Verfolgung unterwirft, dem Legalitätsprinzip und den damit verbundenen Vorschriften der StPO nicht uneingeschränkt Folge leistet. Er sieht dies als Folge deliktspezifischer Ermittlungsschwierigkeiten und spricht sich auch unter Bezugnahme auf verfahrensökonomische Gesichtspunkte daher für eine Anpassung des Gesetzes an die bestehende Praxis durch Ausweitung der polizeilichen Kompetenzen aus[223].

---

[215] Kürzinger, a.a.O., S. 159.
[216] Kürzinger, a.a.O., S.160.
[217] Kürzinger, a.a.O., S. 161 f.
[218] Kürzinger, a.a.O., S. 163 f.
[219] Kürzinger, a.a.O., S. 163.
[220] Siehe oben unter Teil 1, Kap. 3, B.II.1.
[221] Kürzinger, a.a.O., S. 239.
[222] Kürzinger, a.a.O., S. 239.
[223] Kürzinger, a.a.O., S. 247 ff.

4. Waldmann 1977/1978

Waldmann machte 1974 im Rahmen einer schriftlichen Befragung von 1.243 Beamten der Schutz- und Kriminalpolizei über deren Berufsbild die Feststellung, dass die Polizei Straftatbestände in drei Schwerestufen einteilt, nämlich in leichte, mittlere und schwere Kriminalität[224].

Darauf basierend stellte er die Vermutung von einer halboffiziellen, polizeiinternen Deliktsbewertung im Rahmen der Strafverfolgungstätigkeit auf[225]. Er erweiterte daraufhin die Befragung, um herauszufinden, ob die Einteilung der Straftaten in diese drei Kategorien seine Stütze im Gesetz findet und wenn nicht, nach welchen Kriterien die Polizei diese Graduierung der Delikte vornimmt und ob sie dabei einheitliche Maßstäbe ansetzt. Er ließ dafür die Beamten 25 verschiedene Straftatbestände in die Kategorien leichte, mittlere und schwere Kriminalität einordnen.

Er fand heraus, dass die Polizei bei der Strafverfolgung eine Gewichtung vornimmt, die der gesetzgeberischen Unterscheidung in Verbrechen und Vergehen, Offizial- und Antragsdelikten widerspricht[226]. So ordneten fast alle Befragten zwar den schweren Raub und Mord als schwere Kriminalität ein, hingegen die beiden Verbrechen Brandstiftung und Versicherungsbetrug nur als zur mittleren Kriminalität gehörig. Damit bewerteten sie die letzten beiden als weniger schwerwiegend als manches Vergehen, wie zum Beispiel den Einbruchdiebstahl oder die gefährliche Körperverletzung[227].

Unter Zugrundelegung der bestehenden Literatur stellte *Waldmann* aus den Befragungsergebnissen die Hypothese auf, dass anstelle der gesetzgeberischen Deliktseinteilung das Bewertungskriterium der Polizei vielmehr die Deliktsschwere in Bezug auf die Schadenshöhe und deren gesellschaftspolitische Relevanz sei[228]. Dies ergebe sich schon daraus, dass bei einem hohen Schadenswert oder der Bedrohung eines Menschenlebens die Öffentlichkeit regeren Anteil an der Aufklärung der Straftat nehme. Bei geringem Schaden reagiere der Betroffene meist relativ gelassen und übe somit nicht denselben Druck auf die polizeilichen Ermittlungen aus[229]. Als weiterer Beurteilungsmaßstab komme die Täterpersönlichkeit hinzu, da sich die Polizei, eben anders als der Gesetzgeber, bei der Einschätzung der Deliktsschwere des aktuell zu beurteilenden Sachverhaltes nicht nur von vergleichbaren verübten Taten leiten lasse. Vielmehr sei auch die Einschätzung der zukünftigen Gefährlichkeit des Täters relevant[230]. Ebenso relevantes Kriterium für die Bewer-

224 Waldmann, MschrKrim 79, S. 28 (29).
225 Waldmann, a.a.O., S. 29.
226 Waldmann, a.a.O., S. 31.
227 Waldmann, a.aO., S. 31.
228 Waldmann, a.a.O., S. 32.
229 Waldmann, a.a.O., S. 32 f.
230 Waldmann, a.a.O., S. 32.

tung der Tat sei zudem die zu deren Aufklärung erforderliche kriminalistische Kompetenz[231].

Waldmann schloss aus seinen Überlegungen, dass diese Beurteilungskriterien zwangsläufig zu einer unterschiedlichen Ermittlungstätigkeit und -intensität des jeweilig handelnden Beamten abhängig von regionalen und strukturellen Gegebenheiten führen[232].

Einen weiteren Schritt ging er mit der Behauptung, dass das für die Polizei bei der Strafverfolgung bindende Legalitätsprinzip in der Praxis gar nicht realisierbar sei[233]. Auch diese Vermutung wurde durch die Ergebnisse der Befragung bestärkt. So stimmten 53,3 % aller Befragten ohne Umschweife dieser Behauptung zu, nur 15,3 % lehnten diese ab, 27,6 % stimmten dem teilweise zu[234].

Zwar bringt, wie von Kritikern vorgebracht, die Studie von *Waldmann* keine direkt verwertbaren Erkenntnisse über polizeiliches Handeln. Seine Schlussfolgerungen stützen sich nur auf die Befragung unter Zugrundelegung anderer empirischer Untersuchungen und sind nicht selber durch empirisches Material abgesichert[235]. Allerdings bestätigt sie die vorhergehenden Befunde dahingehend, dass sich der einzelne Beamte bei der Bewertung einer Tat eben nicht nach den gesetzlichen Vorgaben richtet, sondern eigene Kriterien aufzustellen scheint, die sein weiteres Handeln zwangsläufig bestimmen.

Zudem deutet die negative Einschätzung der Realisierbarkeit des Legalitätsprinzips in der Praxis seitens der befragten Beamten darauf hin, dass sie diesem nicht entsprechen.

III. Empirische Befunde der Achtziger Jahre

1. Kreuzer 1982

Für den Bereich der Tötungsdelikte untersuchte *Kreuzer* anhand einer Auswertung erreichbarer Literatur, Statistiken, Dokumentationen der Landeskriminalämter, einzelner Akten und Gespräche mit Experten der Kriminalpolizei, inwieweit Definitionsspielräume bei der Verfolgung von Tötungsdelikten bestehen sowie ob und wie diese genutzt werden[236].

Kreuzer kam zu der Erkenntnis, dass ein verwirklichtes Tötungsdelikt grundsätzlich einem langen Definitionsprozess unterliege. Dieser kann sich von dem etwaigen Anzeigenerstatter über die verschiedenen Polizeibeamten, dem Staatsanwalt und dem Gericht bis zu einer endgültig ausschlaggebenden Entscheidung hinziehen. Wie dabei definiert wird, hänge von juristischen und außerjuristischen

---

231 Waldmann, a.a.O., S. 33.
232 Waldmann, a.a.O., S. 34.
233 Waldmann, MschrKrim 77, S. 65 (81).
234 Waldmann, a.a.O., S. 81.
235 Stock/Kreuzer, Drogen und Polizei 1996, S. 16.
236 Kreuzer, Kriminalistik 82, S. 428.

Erwägungen ab. Abgesehen von den Unsicherheiten, die das materielle Recht im gesetzlichen Entscheidungsprogramm durch seine Vielzahl an tatbestandlichen Zuordnungsmöglichkeiten bietet, können auch die Strafverfolgungsorgane untereinander bewusst oder auch unbewusst Einfluss auf die Entscheidung des jeweils anderen nehmen[237].

Die Polizei sah *Kreuzer* auf zweierlei Weise entscheidenden Einfluss auf diesen Definitionsprozess nehmen.

Zum einen biete sich für die Polizei als zumeist erste von der Straftat Kenntnis erlangende Behörde die Möglichkeit, durch Definition der Tat als eine bestimmte Straftat Einfluss zu nehmen. *Kreuzer* sah seine Erkenntnisse anhand von Indizien aus den Kriminalstatistiken als belegt an. Auf die Polizei bezogen deuteten doch der erhebliche Anstieg an Tötungsdelikten unter gleichzeitiger Abnahme der Anzahl an Körperverletzungsdelikten (insbesondere Körperverletzung mit Todesfolge) in der PKS zwischen 1955-1975 auf gewisse Definitionsunsicherheiten bzw. -schwankungen der Polizei hin[238]. *Kreuzer* versuchte, in seiner Untersuchung die typischen Situationen zu erfassen, die eine besondere Unsicherheit bedingen. So stellte er heraus, dass sich z.B. schon beim vermeintlichen Selbstmord erhebliche Unsicherheiten bei der Definition des Geschehens ergäben; oft lässt sich nur sehr schwer klären, ob es sich wirklich um Selbstmord oder nicht doch um eine Fremdeinwirkung handelt[239]. So kommt, laut *Kreuzer*, der Polizei im Rahmen der untersuchten Delikte durch ihr Handeln eine für den weiteren Verlauf des Strafverfahrens ganz entscheidende Bedeutung zu[240].

Weiteren entscheidenden Einfluss nehme die Polizei durch die Art und Weise ihrer Ermittlungen. Bezogen auf ihre Ermittlungsarbeit bei Tötungsdelikten sah *Kreuzer* sie vor ein erhebliches Auswahlermessen gestellt[241]. So regelten weder die StPO noch die einzelnen staatsanwaltschaftlichen Weisungen die polizeiliche Ermittlungstätigkeit in diesem Bereich[242]. Dies beginne schon mit der Anzeigenaufnahme und erstrecke sich über die gesamte Gestaltung des Ermittlungsverfahrens. Bereits in diesem Verfahrensabschnitt würden aber bekanntlich alle Weichen für das spätere justizielle Verfahren gestellt, dies dann eben oft mit subjektiven Akzentuierungen des Ermittlungsbeamten[243]. *Kreuzer* sah diese Problematik insbesondere bei weniger gravierenden Delikten angesiedelt. Die justizielle Beteiligung und somit deren eigene Definitionsmacht nehme mit steigender Deliktsschwere zu, da hier die Beteiligung der Justiz an dem Ermittlungsverfahren für die Polizei schwerer zu umgehen sei[244]. Damit ist das Definitionsermessen bei Tötungsversuchen höher als

[237] Kreuzer, a.a.O., S. 429.
[238] Kreuzer, a.a.O., S. 430.
[239] Kreuzer, a.a.O., S. 492.
[240] Kreuzer, a.a.O., S. 492.
[241] Kreuzer, a.a.O., S. 492.
[242] Kreuzer, a.a.O., S. 492.
[243] Kreuzer, a.a.O., S. 492.
[244] Kreuzer, a.a.O., S. 492.

bei vollendeten Tötungen. Nach *Kreuzers* Vermutung entwickle die Polizei nun innerhalb dieses ihr zugestandenen Definitionsspielraumes unweigerlich eine gewisse Definitionsstrategie, nach der sie ihre Ermittlungstätigkeit ausrichtet[245].

Allerdings träten weitere Strategien hinzu, insbesondere die *Justizstrategie*. Hiernach richtet die Polizei ihre Definitionen an dem Definitionsverhalten der Justiz aus[246]. Damit entspricht die These *Kreuzers* für die Behandlung von Tötungsdelikten weitgehend den Aussagen der anderen empirischen Studien, die eine solche Ausrichtung der Polizei an dem Entscheidungsverhalten der Justiz als nachweislich gegeben ansehen.

Fasst man *Kreuzers* Untersuchung zusammen, so kommt man letztlich zu dem Schluss, dass der Polizei im strafrechtlichen Definitionsprozess bei Tötungsdelikten kein gesetzliches, wohl aber ein faktisches Handlungsermessen zusteht. Dieses erlaubt ihr Definitionen und Entscheidungen, die oftmals bereits die Weichen für das spätere Verfahren stellen.

2. Sessar 1981

Eine derartige Definitionsmacht der Polizei stellte auch *Sessar* in seiner Untersuchung über die rechtlichen und sozialen Prozesse einer Definition der Tötungskriminalität aus dem Jahre 1981 fest. Auch er bestätigte die Vermutung, dass der Polizei im Rahmen der Tötungsdelikte ein Definitionsspielraum zukommt und dass dieser sich entscheidend auf den weiteren Verlauf der Verbrechenskontrolle auswirkt.

Die Einflussnahme erfolge durch einen geschaffenen Handlungsspielraum, innerhalb dessen die Polizei zum einen darüber entscheide, ob überhaupt eine Anzeige aufgenommen werde. Zum anderen sei sie diejenige, welche die erste rechtliche Definition der einzelnen Tat vornehme[247].

Dieser Einfluss auf den Strafverfolgungsprozess sei deshalb von entscheidender Bedeutung, weil die Justiz die getroffene Einschätzung einer Straftat durch die Polizei nicht mehr in Frage stelle. Dazu fehlten ihr die notwendigen Informationen und diese könnten auch im Nachhinein aufgrund von Beweisschwierigkeiten[248] oder auch aus Kapazitätsgründen[249] nicht mehr erbracht werden.

Die Staatsanwaltschaft sei selber grundsätzlich nur bei vollendeten Mord- und Totschlagtaten in die Ermittlungen integriert. Bei den übrigen Delikten sei ihre Beteiligung weitaus geringer und mache somit eine Umdefinierung weniger wahrscheinlich[250]. So wurde in den untersuchten Fällen bei versuchtem Totschlag nur

---

245 Kreuzer, a.a.O., S. 492.
246 Kreuzer, a.a.O., S. 492.
247 Sessar, Rechtliche und soziale Prozesse einer Definition der Tötungskriminalität 1981, S. 102.
248 Sessar, a.a.O., S. 104.
249 Sessar, a.a.O., S. 114.
250 Sessar, a.a.O., S. 104 f.

1 % der Beschuldigtenvernehmungen durch die Staatsanwaltschaft durchgeführt, bei Mord lag die Beteiligung bei rund 3 %[251].

Daraus folgerte *Sessar* insbesondere für den Bereich der Versuchstaten einen weiten Handlungsspielraum für die Polizei[252]. Nach seiner Feststellung verleite dieser sie bei starker Belastung und mangelnden Ressourcen zu pragmatischen Erwägungen und zwar dahingehend, eher eine Umdefinierung der eigentlich versuchten Tötungstat in eine nicht tödliche, vollendete Tat vorzunehmen[253]. Dies geschehe vor dem Hintergrund, dass bekanntlich mit der Schwere des Delikts auch der Ermittlungsaufwand steige und diesem bei Kapazitätsproblemen gerade durch Herabstufung in ein vollendetes, weniger schwerwiegendes Delikt entgegengesteuert werden soll[254].

So ergeben auch die Untersuchungen *Sessars*, dass der Polizei durch ihr Handeln eine entscheidende Rolle im Strafverfahren zukommt. Für die Staatsanwaltschaft ist diese eine faktisch bindende[255]. Setzt man die Feststellungen *Sessars* in Bezug zu den bereits dargestellten Untersuchungsergebnissen in anderen Deliktsbereichen, so kann man letztlich die Aussage treffen, dass auch im Bereich der versuchten Tötungsdelikte die Polizei zunehmend Herrin des Ermittlungsverfahrens ist.

3. Dölling 1987

Dölling analysierte Anfang der 80er Jahren im Rahmen seiner Studie zu den Delikten Einbruchdiebstahl, Raub, Vergewaltigung und Betrug, welche Zusammenhänge zwischen Fallmerkmalen einschließlich der Beweissituation und dem Ablauf sowie Ausgang des Strafverfahrens bestehen und inwieweit die zu Beginn des Ermittlungsverfahrens bestehenden Informationen Auswirkungen auf die Anklage und Verurteilung haben[256].

Die Untersuchung fand in drei mittelgroßen deutschen Städten statt. Sie enthielt zum einen eine Befragung, d.h. insgesamt 25 Interviews und 247 auswertbare Fragebögen, welche die Bedeutung der Aufklärungswahrscheinlichkeit für die Ermittlungstätigkeit erkunden und eine Einschätzung der hierfür herangezogenen Prognosekriterien erlauben sollten. Zum anderen wurde eine Aktenanalyse anhand eines standardisierten Erhebungsbogens vorgenommen. Hierbei wurden abgeschlossene Verfahrensakten über aufgeklärte und nicht aufgeklärte Taten miteinander verglichen. Auf diese Weise sollten ggf. Fallmerkmale identifiziert werden, die mit der polizeilichen Aufklärung, der Anklageerhebung und der Verurteilung in Zusammenhang stehen.

251 Sessar, a.a.O., S. 104 f.
252 Sessar, a.a.O., S. 105.
253 Sessar, a.a.O., S. 112 f.
254 Sessar, a.a.O., S. 112.
255 Sessar, a.a.O., S. 124.
256 Dölling, Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip 1987, S. 307.

Die Untersuchung ergab, dass die Ermittlungstätigkeit der Polizei aufgrund der hohen Arbeitsbelastung grundsätzlich von einer Kosten-Nutzen-Abwägung geprägt ist. Der Ermittlungsaufwand werde in ein angemessenes Verhältnis zum Aufklärungserfolg gesetzt[257]. Somit sei für die Ermittlungsintensität der Polizei vorrangig die Aufklärungswahrscheinlichkeit entscheidend. Das heisst, dass bei guter Aufklärungsprognose die Polizei wesentlich mehr ermittelt. Eine dahingehende Prognose erstelle die Polizei anhand von bestimmten, deliktsübergreifenden Faktoren, die nach ihrer Ansicht für die Aufklärung eines Falles relevant sind[258].

Zu diesen Faktoren zählen in erster Linie das Vorhandensein von Zeugen und anzeigebereiten Opfern[259], die Benennung eines Tatverdächtigen[260] sowie die Tatsache, ob gegebenenfalls ein Tatzusammenhang zu anderen, bereits bekannt gewordenen Taten besteht[261]. Weiterer, wenn auch nachrangiger Faktor sei das Vorhandensein von Spuren sowohl für die Täterermittlung als auch -überführung[262]. Diese Faktoren vermittelten der Polizei also schon in dem ersten Ermittlungsstadium einen Eindruck davon, ob sich ein Fall aufklären lassen wird oder nicht. Hiernach werde dann die Ermittlungsintensität ausgerichtet[263].

Eine weitere Rolle spiele zudem die Tatschwere[264]. So bestehe die Tendenz, in Fällen mit höheren Schäden intensiver zu ermitteln als in anderen[265]. Dies werde auch daran deutlich, dass bei Raub und Vergewaltigung intensiver ermittelt werde als bei Einbruchdiebstahl und Betrug[266].

Was das Verhältnis zur Staatsanwaltschaft anbelangt, so ergab auch die Untersuchung *Döllings*, dass die Ermittlungstätigkeit für die untersuchten Delikte vorwiegend in den Händen der Polizei liegt. Die Staatsanwaltschaft konzentriere sich lediglich auf die Überprüfung des Tatverdachts gegen den durch die Polizei für sie ermittelten Beschuldigten. In Fällen, in denen die Polizei keinen Tatverdächtigen ermittelt, stelle die Staatsanwaltschaft das Verfahren als Unbekanntsache ein[267].

Die staatsanwaltschaftliche Tätigkeit liege damit unter dem Blickwinkel der Verurteilungswahrscheinlichkeit in der Würdigung des von der Polizei zusammengetragenen Materials. Eigene Ermittlungsmaßnahmen seien nicht oft zu verzeichnen. Wenn diese vorgenommen würden, dann meistens bei den beweisschwierigen Delikten, wie dem Betrug und der Vergewaltigung[268]. Folglich beein-

---

[257] Dölling, a.a.O., S. 263.
[258] Dölling, a.a.O., S. 258.
[259] Dölling, a.a.O., S. 258.
[260] Dölling, a.a.O., S. 258.
[261] Dölling, a.a.O., S. 259.
[262] Dölling, a.a.O., S. 259.
[263] Dölling, a.a.O., S. 260.
[264] Dölling, a.a.O., S. 262.
[265] Dölling, a.a.O., S. 262.
[266] Dölling, a.a.O., S. 262.
[267] Dölling, a.a.O., S. 262.
[268] Dölling, a.a.O., S. 262.

flusse die Schwerpunktsetzung der Polizei mittelbar den Verfahrensausgang bei der Justiz.

Dölling sieht im Gegensatz zu den bisher genannten Forschern in dieser Schwerpunktsetzung allerdings kein Problem der Verletzung des Legalitätsprinzips. Es bestehe vielmehr keine Pflicht zu Totalermittlungen[269]. Dies sei eben aufgrund der beschränkten Ressourcen objektiv unmöglich. Da die StPO seinen Strafverfolgungsorganen aber nichts Unmögliches auferlegen kann, sei die Verfolgungspflicht einfach dahingehend auszulegen, dass sie sich an den bestehenden Kapazitäten zu orientieren habe[270]. Zwar bedeute die Berücksichtigung der Praxis bei der Auslegung Abstriche von der vollständigen Verwirklichung der mit der Norm bezweckten Ziele zu machen. Allerdings sei das Legalitätsprinzip als eine Verpflichtung zur vollständigen Ausschöpfung der vorhandenen Ermittlungskapazitäten zu definieren. Grundsätzlich habe sich die Verteilung der Kapazitäten dann an der materiellen Verfolgungsgleichheit zu orientieren. Allerdings könne und solle das Legalitätsprinzip nicht die nach dem materiellen Recht bestehenden Unterschiede in der Bedeutung der verschiedenen Straftatbestände für den Bereich der Strafverfolgung ignorieren. Es sei daher geboten, die Ermittlungsintensität nach der Schwere der Delikte zu bemessen, solange ein Minimum an Strafverfolgung für die leichteren Delikte gewährleistet sei. Innerhalb dieser Grenzen könnten die Ressourcen anhand der Aufklärungswahrscheinlichkeit verteilt werden, die wiederum anhand von statistischen Aufklärungsprognosen zu bemessen sei[271]. Dabei dürfe sie allerdings nicht nur nach der Aufklärungswahrscheinlichkeit gehen, sondern müsse vielmehr auch zur Wahrung der Verfolgungsgerechtigkeit gewährleisten, dass Fälle mit erheblichen Ermittlungsschwierigkeiten Beachtung finden.

IV. Empirische Befunde der Neunziger Jahre

1. Steffen /Polz 1991

Steffen und *Polz* untersuchten die Vorgehensweise der Polizei bei Konflikten im sozialen Nahraum. Die Untersuchung erfasste über zwei Monate hinweg alle Polizeieinsätze bei Familienstreitigkeiten im gesamten Land *Bayern*. Ausgewertet werden konnten insgesamt 2.074 Erfassungsbögen, die jeweils nach den diesen Konfliktbereich betreffenden Einsätzen von den agierenden Polizeibeamten ausgefüllt worden waren.

Die Auswertungen führten bei den Forschern zu der Erkenntnis, dass auch in dem untersuchten Bereich von Delikten im sozialen Nahraum die Polizei wider das Legalitätsprinzip handelt[272]. Teilweise fertigte sie in Fällen keine Strafanzeige an, in denen eigentlich ein Straftatbestand erfüllt war und wo es sich auch nicht immer

[269] Dölling, a.a.O., S. 285.
[270] Dölling, a.a.O., S. 285.
[271] Dölling, a.a.O., S. 301.
[272] Steffen/Polz, Familienstreitigkeiten und Polizei 1991, S. 170.

um eine bloße Bagatelle gehandelt hatte, für deren Verfolgung es dann gegebenenfalls eines Strafantrages seitens des Opfers bedurft hätte[273]. So wurden lediglich in 27 % aller Einsätze von der Polizei strafverfolgende Maßnahmen eingeleitet bzw. Strafanzeigen verfasst, davon rund 42 % auf Eigeninitiative des Beamten. Für die Beamten war bei Erstattung der Strafanzeige in erster Linie die Schwere der Auseinandersetzung und der dadurch verursachten Betroffenheit des Opfers ausschlaggebend. Wurde der Streit nur verbal ausgetragen, so kam es lediglich in 7 % der Fälle, hingegen bei Verletzung des Opfers in 74 % der Fälle zur Anzeige[274]. Weiteres verhaltensleitendes Kriterium für die Polizei war die Bekanntheit der Familie aus vorherigen Einsätzen. Je häufiger diese schon auffällig geworden war, desto weniger scheuten die Beamten eine Anzeigeerstattung[275].

Mitentscheidender Faktor für eine Anzeigenerstattung waren zudem die bereits durchgeführten Bemühungen der Polizei. War der Einsatz aufwendig, so kam es daraufhin eher zu einer Anzeige[276].

Nach den Beobachtungen der Forscher stünden bei den Polizeibeamten in den erfassten Fällen die Wiederherstellung des sozialen Friedens sowie die Verdeutlichung der geltenden Normen im Vordergrund[277]. Grund für die Zurückhaltung bei repressiv-polizeilicher Tätigkeit ist nach *Steffen* und *Polz* die spezifische Qualität solcher Konflikte im sozialen Nahraum. Es sei für den einzelnen Beamten die Streitsituation oft schwer einschätzbar; diese könne sich innerhalb der Extreme von schlicht verbalen Konflikten auf der einen und tätlichen Auseinandersetzungen auf der anderen Seite abspielen[278].

In einem weiteren Schritt setzen die Forscher dann die bei der Polizei erhaltenen Daten zu dem Erledigungsverhalten der Justiz in diesen Ermittlungsverfahren in Bezug.

Die Untersuchung ergab, dass in 84 % der ohnehin wenigen durch die Polizei angezeigten Delikte im sozialen Nahraum das Verfahren mangels formeller Voraussetzungen, wie dem Vorliegen eines vom Opfer gestellten Strafantrages, durch die Staatsanwaltschaft eingestellt wurde[279]. Diese mache also ihre Entscheidung in erster Linie von formellen Kriterien, wie dem Vorhandensein eines Strafantrages seitens der Opfers, abhängig und nicht, wie die Polizei, von der Schwere der Auseinandersetzung und ihrer mutmaßlichen Bedeutung für das Opfer[280].

Daraus schlossen beide, dass die Nicht-Verfolgung dieser Straftaten für die Justiz eher kennzeichnend sei als für die Polizei. Insbesondere die Staatsanwaltschaft sorge dafür, dass nur bei einem kleinen Teil der von der Polizei eingelei-

[273] Steffen/Polz, a.a.O., S. 114 f.
[274] Steffen/Polz, a.a.O., S. 113.
[275] Steffen/Polz, a.a.O., S. 113 f.
[276] Steffen/Polz, a.a.O., S. 114.
[277] Steffen/Polz, a.a.O., S. 99.
[278] Steffen/Polz, a.a.O., S. 144 f.
[279] Steffen/Polz, a.a.O., S. 117.
[280] Steffen/Polz, a.a.O., S. 153

teten Ermittlungsverfahren ein öffentliches Verfahren überhaupt eröffnet würde[281]. *Steffen* und *Polz* stellten dabei die Behauptung auf, dass auch ein vermehrtes Anzeigen von Straftaten durch die Polizei nichts an dem Einstellungsverhalten der Staatsanwaltschaft ändern würde[282].

Beide Forscher sprachen sich für eine Lockerung des Legalitätsprinzips in diesem Deliktsbereich aus, bzw. für eine Möglichkeit der Polizei, gegebenenfalls durch eine Ermahnung auf solche Auseinandersetzungen informell reagieren zu können[283].

2. Stock/Kreuzer 1996 und Stock 1999

Die von *Stock* und *Kreuzer* durchgeführte Studie setzte bei der Frage an, wie die Polizei die für die Drogenbekämpfung maßgeblichen Normen des BtMG und der StPO tatsächlich handhabt. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf Selektionsprozesse im Ermittlungsverfahren gerichtet werden. Diese wurden aufgrund personell und materiell begrenzter Ressourcen auch von den beiden Forschern als bestehend vermutet[284]. Die Datenanalyse beruht auf einer schriftlichen Befragung von 465 Drogenfahndern in *Hessen*, *NRW*, *Bayern* und *Baden-Württemberg* sowie 78 Intensiv-Interviews mit Polizeiexperten und vier Gruppendiskussionen an polizeilichen Fortbildungseinrichtungen.

Stock und *Kreuzer* fanden für den Bereich der Drogenkriminalität heraus, dass das polizeiliche Handeln grundsätzlich erfolgsorientiert ist. Die Zielsetzung beruhe aber auf einem polizeilich definierten Erfolgsbegriff und nicht auf dem gesetzlich vorgegebenen. Dieser von der Polizei anvisierte Erfolg werde dem Legalitätsprinzip übergeordnet[285].

Erfolg im Sinne der vom Legalitätsprinzip geprägten gesetzlichen Regelungen sei für die Polizei dann eingetreten, wenn bei jeder bekannt gewordenen Straftat Nachforschungen angestellt würden, die anschließend entweder in eine Anklageerhebung seitens der Staatsanwaltschaft nach § 152 I StPO oder in eine Verfahrenseinstellung nach § 170 II StPO münden würden[286]. Aspekte des Aufwands und damit des möglichst ökonomischen Handelns spielten hierbei keinerlei Rolle.

In der Rechtswirklichkeit aber werde der Erfolg der polizeilichen Ermittlungstätigkeit an gänzlich anderen Maßstäben gemessen, an denen sich die Polizei bei ihrer Ermittlungstätigkeit zu orientieren scheint[287]. In der öffentlichen Wahrnehmung leiste die Polizei vielmehr dann erfolgreiche Arbeit, wenn ihr die Aufklärung einer besonders schweren Straftat, d.h. einer Tat mit einem nicht unerheblich

[281] Steffen/Polz, a.a.O., S. 123 f.
[282] Steffen/Polz, a.a.O., S. 124.
[283] Steffen/Polz, a.a.O., S. 170 f.
[284] Stock/Kreuzer, Drogen und Polizei 1996, S. 4.
[285] Stock, Empirische Polizeiforschung 1999, S. 53.
[286] Stock, a.a.O., S. 53.
[287] Stock, a.a.O., S. 53.

verletzten Opfer oder einem hohen Schadenswert, gelinge, bzw. wenn allgemein eine hohe Aufklärungsquote zu verzeichnen sei[288]. Dieses Erfolgskriterium sei vorrangig entscheidend[289].

Zweiter Erfolgsfaktor sei die Verurteilung des Ermittlungssubjektes[290]. So werde als erfolgreiche Ermittlungstätigkeit die Sicherstellung einer besonders großen Menge an harten Drogen angesehen sowie die Ausdeckung eines möglichst großen Drogennetzes, insbesondere die Erfassung der Hintermänner; positive Bewertung erfolgte, wenn es dann letztlich auch zu einer hohen Haftstrafe komme. Demgegenüber werde eine geringe Rauschgiftmenge und die anschließende Einstellung des Verfahrens eher als Misserfolg gewertet[291]. Diese Erfolgsorientierung bei der polizeilichen Ermittlungstätigkeit führe zu selektivem Handeln.

Den Untersuchungsergebnissen zufolge sind verschiedene Faktoren für das an diesen Erfolgskriterien orientierte Polizeihandeln mitbestimmend:

Als relevant wurden zum einen individuell differierende Einstellungen der Beamten zum Drogenumgang, wie z.B. mit weicheren Drogen, festgestellt, die zu divergierenden Entscheidungen und somit zu einer dem Legalitätsprinzip widersprechenden Verfolgungspraxis bei Drogendelikten veranlassen. Hier spielen auch regional bedingte Faktoren mit hinein. So erschienen süddeutsche Beamte in der Verfolgungsintensität deutlich legalistischer orientiert[292].

Zudem wurde die Verfolgungsintensität der Polizei als von deren Organisationsstruktur abhängig erkannt[293]. So komme es entscheidend darauf an, ob der handelnde Beamte einem kleinstädtisch-ländlichen Bereich angehört, wo viele Kriminalitätsbereiche von ein und demselben Kommissariat bearbeitet werden müssen und daher wegen personellen und technischen Mangels eine Selektion zugunsten der eher bedeutend erscheinenden Fälle vorgenommen werde[294]. Damit übernehme aufgrund der organisatorischen Vorgaben im Einzelfall die Polizei die Entscheidung, welchem Tatverdacht nachgegangen und wann informell eingestellt werde[295]. So hänge der Input bei der Staatsanwaltschaft maßgeblich von Kenntnissen, Fähigkeiten, Techniken und Einstellungen der Polizei ab[296].

Ausschlaggebende Determinante für das Ermittlungsverhalten der Polizei bildet laut den Untersuchungsergebnissen ihr Verhältnis zur Strafjustiz. Denn auch die Polizei orientiere im Gegenzug ihr Handeln entscheidend an dem vorhersehbaren Verhalten der Staatsanwaltschaft. Aufgrund des für sie entscheidenden Erfolgsfaktors der Verurteilung des Ermittlungssubjektes stehe daher die Einstel-

---

288 Stock, a.a.O., S. 53.
289 Stock, a.a.O., S. 54.
290 Stock, a.a.O., S. 59; Stock/Kreuzer, a.a.O., S. 466 f.
291 Stock, a.a.O., S. 54.
292 Stock/Kreuzer, a.a.O., S. 149.
293 Stock, a.a.O., S. 58.
294 Stock/Kreuzer, a.a.O., S. 196/213.
295 Stock/Kreuzer, a.a.O., S. 197/222/466.
296 Stock/Kreuzer, a.a.O., S. 223.

lungspraxis der Justiz im Mittelpunkt polizeilicher Beobachtung[297]. Eine immer wieder geltend gemachte Unzufriedenheit der Polizei über eine Verfahrenseinstellung seitens der Staatsanwaltschaft nach Abschluss intensiver polizeilicher Ermittlungen belege dies. So äußerte sich ein interviewter Polizeibeamte:*„Es ist ein bisschen ein Sauhaufen. Die Staatsanwaltschaft stellt vielleicht 50 % der Verfahren ein, wir müssen sie aber abarbeiten. Da fragen sich die Kollegen schon, was das Ganze noch bringt"*[298].

Konsequenz sei, dass die Polizei schon durch die Initiativermittlung in der Szene[299] sowie durch die Beschuldigtenvernehmung versuche, tatverdachtsauslösende Informationen zu erhalten, um dann das weitere Ermittlungsvorgehen aufgrund der gewonnenen Ergebnisse zu selektieren[300]. Folglich würden nicht selten geringfügige Betäubungsmittelverstöße übersehen, und die Polizei bezeichnete sich dabei selbst als „den Filter der Staatsanwaltschaft"[301].

Eine Kontrolle dieser Ermessenshandlungen sei aufgrund der Undurchsichtigkeit des Handelns nicht möglich. Ein Indiz für diese mangelnde staatsanwaltschaftliche Kontrollmöglichkeit und damit faktische Überlegenheit der Polizei im Ermittlungsverfahren sei insbesondere der Zeitpunkt, in dem sie die Staatsanwaltschaft von dem strafrechtlich relevanten Sachverhalt in Kenntnis setzt. So bestätigen Interviews die Aussage *Steffens*, dass die Staatsanwaltschaft bei den Massendelikten erst nach Abschluss der Ermittlungen von dem strafrechtlich relevanten Sachverhalt Kenntnis erlangt[302]. Die Staatsanwaltschaft erfahre bei leichten und mittleren Verstößen erst dann von einem Ermittlungsvorgang, wenn die Polizei ihn für durchermittelt halte[303]. In den Augen der Polizei sei die Staatsanwaltschaft somit lediglich *„Absegnungsbehörde, die den Wünschen der Polizei nachkomme und die Anklage vertrete"*[304].

Weiteren Einfluss auf das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren nimmt die Polizei dann letztlich durch den Abschlussbericht an die Staatsanwaltschaft. Ein solcher enthalte in den meisten Fällen eine rechtliche Würdigung seitens der Staatsanwaltschaft. Die Staatsanwaltschaft richte sich nach Aussagen der Polizei vorrangig nach den Inhalten der Schlussvermerke. Eine intensive Nachermittlung ist nach ihrer Ansicht die Ausnahme[305].

Stock und *Kreuzer* schlussfolgern aus ihren Ergebnissen, dass von der Polizei das Legalitätsprinzip nicht befolgt, sondern oft nach Opportunitätsgesichtspunkten gehandelt wird.

---

297 Stock, a.a.O., S. 59; Stock/Kreuzer, a.aO., S. 466 f.
298 Stock/Kreuzer, a.a.O., S. 236.
299 Stock/Kreuzer, a.a.O., S. 244.
300 Stock/Kreuzer, a.a.O., S. 249.
301 Stock/Kreuzer, a.a.O., S. 249.
302 Siehe oben unter C.II.2.2.
303 Stock/Kreuzer, a.a.O, S. 250.
304 Stock/Kreuzer, a.a.O., S. 255.
305 Stock/Kreuzer, a.a.O., S. 262 f.

Als Grund für die Nichteinhaltung des Verfolgungszwanges und Schaffung von Selektionsmechanismen sehen beide Forscher die Tatsache, dass die Drogenkriminalität eine Form der Massenkriminalität ist, die einen erheblichen Verfolgungsapparat erfordere, welcher der Polizei nicht zur Verfügung stehe. Da ihr auch ein Absehen von der Strafverfolgung verwehrt sei, gebe es für sie nur die Möglichkeit, sich durch individuelle Schwerpunktsetzung und Selektion den Freiraum für zeit- und ressourcenaufwendige Ermittlungen gegen die Hintermänner zu schaffen[306].

V. Bewertung der empirischen Befunde

Trotz der Verschiedenartigkeit der Delikte waren die Erkenntnisse aller untersuchten Forschungen weitgehend identisch. Das Ermittlungsverhalten der Polizei im Bereich der kleineren und mittelschwereren Kriminalität gestaltete sich ähnlich und ihr Einfluss auf die Staatsanwaltschaft war gleich groß. Auch konnten bei Vergleich der Untersuchungsergebnisse aus den verschiedenen Jahrzehnten keine signifikanten Unterschiede festgestellt werden:

Danach hat die Polizei im Rahmen ihrer repressiven Tätigkeit im gesamten Ermittlungsverfahren eine Definitionsmacht, d.h. sie verfügt über einen weit reichenden Handlungs- und Entscheidungsspielraum, den sie auch tatsächlich nutzt.

Zum einen macht sie schon im Vorfeld der Ermittlungen davon Gebrauch, indem sie eigenständig Strategien entwickelt, die sowohl die Tatverdachtgewinnung, d.h. die Wahrnehmung des Sachverhalts als solchen, wie auch die Einordnung des entdeckten Sachverhaltes als bestimmte Straftat und dessen weitere Aufklärung lenken. So werden teilweise strafrechtlich relevante Sachverhalte privatisiert oder bagatellisiert, um weitere Ermittlungen auszuschließen oder zu minimieren. Dies zeigt sich bereits bei Anzeigenaufnahme. Hier werden in erster Linie materielle Güter und ein hoher Schadenswert gegenüber Delikten gegen die Person, insbesondere solche im sozialen Nahraum, bei Anzeigenaufnahme deutlich privilegiert wohl deswegen, weil bei Letzteren aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu den Antrags- und Privatklagedelikten eher die Möglichkeit der „Privatisierung" besteht als bei Ersteren. Zudem kommt bei der Entscheidung über die Nichtaufnahme auch der Tatsache, ob die Staatsanwaltschaft in Fällen wie dem vorliegenden erfahrungsgemäß das Verfahren einstellt, eine erhebliche Bedeutung zu.

Zum anderen nutzt die Polizei den sich für sie im Bereich der Klein- und Massenkriminalität eröffneten Handlungsspielraum auch bei der Art und Weise ihrer Ermittlungen. So setzt sie bei ihrer Ermittlungstätigkeit deliktspezifische Schwerpunkte, und zwar anhand von Kriterien wie der Sichtbarkeit eines Delikts, der Aufklärungswahrscheinlichkeit und der Beweisschwierigkeit sowie aufgrund der Anzeigenbereitschaft des Opfers und Geständnisbereitschaft des Täters. Daraus ergibt sich eine unterschiedliche Ermittlungsintensität bei den einzelnen Delikten.

[306] Stock, a.a.O., S. 65.

Zudem ist bei der Entscheidung über die Ermittlungsintensität für die Polizei wiederum ausschlaggebend, wie sich die Staatsanwaltschaft bei Delikten dieser Art erfahrungsgemäß verhält.

Die Polizei hat durch diese Selektionsmechanismen indirekt Einfluss auf die staatsanwaltschaftliche Entscheidung. Sie ist es letztendlich, die entscheidet, von welchem Fall die Staatsanwaltschaft Kenntnis erlangt und von welchem nicht sowie in welchem Ausmaß der Staatsanwaltschaft Informationen zur Entscheidung über das weitere Verfahren zukommen.

Folglich kommt es für den Bereich der Klein- und Massenkriminalität zu einer Antizipation der weiteren justiziellen Entscheidungen. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass die Ermittlungen in diesen Kriminalitätsbereichen bis zur Abgabereife allein von der Polizei angestellt werden. Einziges Kontrollmittel der Staatsanwaltschaft sind lediglich die Nachermittlungen und Rückverfügungen, von welchen allerdings nur in sehr seltenen Fällen Gebrauch gemacht wird. Meist fehlen ihr dazu die notwendigen Informationen, die ihr im Nachhinein aufgrund von Beweisschwierigkeiten oder auch aus Kapazitätsgründen nicht mehr zugänglich sind. Sie entscheidet folglich allein auf Grundlage der Ermittlungsergebnisse seitens der Polizei.

Grund für ein derartiges Handeln der Polizei im Ermittlungsverfahren sind nach einstimmiger Ansicht in erster Linie die mangelnden Ressourcen. Darauf werde auf justizieller Ebene Rücksicht genommen und dementsprechend sei ein Ermessensinstrumentarium geschaffen worden (§§ 153 ff. StPO, 31 a BtMG, 45 ff. JGG), aus rein verfahrensökonomischen Gründen aber auch aufgrund materieller Gerechtigkeit von einer Verfolgung absehen zu können. Da dies der Polizei aber nicht zur Verfügung stehe, sei es ihr nur möglich, sich illegitim durch individuelle Schwerpunktsetzung und Selektion den Freiraum für zeit- und ressourcenaufwendige Ermittlungen zu schaffen[307].

Als Fazit kommen fast alle genannten empirischen Studien zu dem Ergebnis, dass die Polizei aufgrund ihrer weitgehend eigenständigen Ermittlungsführung im Massen- und Kleinkriminalitätsbereich in der Praxis dem ihr durch die Strafprozessordnung auferlegten Verfolgungszwang nicht vollständig nachkommt.

Allein *Dölling* will in dem Ermittlungsverhalten der Polizei nach deliktspezifischen Ermittlungsschwerpunkten keinen Verstoß gegen das Legalitätsprinzip sehen[308]. Angesichts dieser praktischen Gegebenheiten wird teilweise die Forderung nach einer partiellen Auflockerung des Legalitätsprinzips auch schon auf polizeilicher Ebene laut[309].

---

307 So u.a. die Annahme von Stock/Kreuzer oben unter Teil 1, Kap. 3, B.IV.2.

308 Siehe oben unter Teil 1, Kap. 3, B.III.3.

309 So zumindest die Forderung von Kürzinger Teil 1, Kap. 3, B.II.3; Steffen/Polz Teil 1, Kap. 3, B.IV.1. und Feest/Blankenburg Teil 1, Kap. 3, B.II.1.

Insgesamt liefern die Untersuchungsergebnisse einen Fundus an empirischen Informationen, der die Position der Polizei als faktische Herrin des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens in gewissem Maße untermauert.

C. Gründe für die steigende Bedeutung der Polizei im Strafverfahren

Für die Dominanz der Polizei im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren gibt es verschiedene Gründe. Es ist zu untersuchen, welche Faktoren vorrangig dazu beigetragen haben, dass sich eine Kompetenzverlagerung von der Staatsanwaltschaft auf die Polizei in der praktischen Bearbeitung der Massenkriminalität über die Jahre überhaupt entwickeln konnte[310].

I. Personelle und materielle Ausstattung der Polizei und Staatsanwaltschaft

Bei der Staatsanwaltschaft besteht bereits seit Jahren ein Personalmangel. Laut der Personalbedarfstatistiken von 2000 besteht ein Personalmehrbedarf von 21 %[311]. Hinzu kommt ein Defizit an modernen Datenverarbeitungssystemen.

Die Polizei hingegen ist modern ausgerüstet und hat dem Personalbedarf schon vor einigen Jahren Rechnung getragen. Aufgrund der stetigen innerpolizeilichen Aus- und Weiterbildung bestünden gute Möglichkeiten, weit reichende tatsächliche Ermittlungstätigkeiten wahrzunehmen[312].

II. Einsatz moderner Ermittlungsmethoden

Die Polizei verfügt über gut ausgestattete Institute und sonstige Einrichtungen für kriminaltechnische Untersuchungen[313]. Gut ausgebildetes Fachpersonal bewirkt zudem überlegene kriminaltechnische Kenntnisse. Da bei der Staatsanwaltschaft eine solche Spezialisierung fehlt, haben das BKA und das LKA folglich oft einen Informationsvorsprung und die Staatsanwaltschaft lediglich die Möglichkeit, anhand einer Plausibilitätskontrolle auf die ihr vorgelegten Ermittlungsergebnisse Einfluss zu nehmen. Auf die Ermittlungen selber kann sie keine inhaltliche Kontrolle ausüben bzw. diese beeinflussen oder lenken[314].

Das wissenschaftliche Personal der Polizei hat bzgl. des Auftretens als Sachverständige vor Gericht faktisch eine Monopolstellung. Damit geht eine Ab-

---

310 Zur ausführlichen Darstellung wird hier auf die Ausführungen von Schlachetzki, Polizei – Herrin des Strafverfahrens? 2003, S. 66 verwiesen.

311 Schlachetzki, Polizei – Herrin des Strafverfahrens? 2003, S. 68.

312 So auch Roxin DRiZ 97, S. 109 (119f.), Lilie ZStW 106, S. 625 (627); Bräutigam DRiZ 92 S. 214 (215); FAS, StV 00, S. 460 (461); Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 135.

313 FAS StV 00, S. 460 (461); Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 135; Eisenberg/Conen NJW 98, S. 2241 (2246).

314 Lilie ZStW 106, S. 625 (630 f.); Kaiser NJW 72, S. 14 (15); Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 135.

hängigkeit der Staatsanwaltschaft von der Polizei einher[315]. Nicht umsonst wird die Staatsanwaltschaft als Kopf ohne Hände bezeichnet[316].

Neue gesetzliche Regelungen, wie der Einsatz technischer Erkenntnisse, die längerfristige Observation und der Einsatz Verdeckter Ermittler und V-Leute, führen überdies automatisch zu einer Verlagerung der Ermittlungsleitung, weil derartige Ermittlungshandlungen allein in den Tätigkeitsbereich der Polizei fallen[317]. Da die Polizei sich ihres Vorsprungs bewusst ist, wird die vorherige Information der Staatsanwaltschaft von ihr oft gar nicht für erforderlich gehalten und bei den verdeckten Ermittlungen die Kontakte lediglich von den Polizeibeamten aufrechterhalten[318].

III. Spezialisierung bei der Strafverfolgung

Bei der Polizei findet schon seit langem eine Spezialisierung in der Strafverfolgung durch eine Einteilung in verschiedene Polizeiorganisationen statt, wie z.B. der Schutzpolizei, Kripo, dem LKA und BKA. Deren Aufgabenbereiche sind auf unterschiedliche Kriminalitätsbereiche erstreckt. Eine solche Spezialisierung der Staatsanwaltschaft in verschiedenen Kriminalitätsbereichen nimmt zwar durch Bildung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften langsam zu[319]. Allerdings korreliert deren Anzahl bei weitem noch nicht mit der auf polizeilicher Ebene.

IV. Vorfeldarbeit durch Präventivmaßnahmen der Polizei

Im Vorfeld des Vorliegens einer konkreten Gefahr oder eines Verdachts finden aufgrund der Doppelstellung der Polizei sowohl im repressivstrafverfolgenden als eben auch im präventiv-polizeirechtlichen Bereich oft schon Präventivmaßnahmen in Hinsicht auf die repressive Aufgabenerfüllung statt. So gestattet es § 81 b StPO, dem Beschuldigten Fingerabdrücke abzunehmen und Lichtbilder von ihm anzufertigen, (a) soweit dies zur Durchführung des Strafverfahrens oder aber (b) für Zwecke des Erkennungsdienstes notwendig ist. Bei der zweiten Alternative handelt es sich um eine Eingriffsermächtigung, die dem Vorfeld zuzuordnen ist[320]. Somit hat die Staatsanwaltschaft lediglich für die erste Alternative eine Anordnungsbefugnis und kann auch nur nach dieser über die gewonnenen Erkenntnisse verfügen. Damit sind ihr nur die Erkenntnisse frei zugänglich, die infolge einer Maßnahme nach der ersten Alternative gewonnen wurden. Folglich ist sie bei einer eigentlich als Strafverfolgungsmaßnahme zu qualifizierenden Handlung auf die Bereitschaft der

---

[315] FAS StV 00, S. 460 (461).

[316] Roxin DRiZ 69, S. 385 (388); Kaiser NJW 72, S. 14 (15).

[317] Roxin DRiZ 97, S. 109 (120); FAS StV 00, S. 460 (461); Kaiser NJW 72, S. 14 (15); Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 135, Eisenberg/Conen NJW 98, S. 2241 (2246).

[318] Lilie ZStW 106, S. 625 (630).

[319] Helmken Kriminalistik 81, S. 303 (309).

[320] Kleinknecht/Meyer-Goßner StPO § 81 b Rn. 3.

Polizei zur Verfügungstellung der Daten angewiesen[321]. Durch diesen Bereich der Straftatenvorsorge hat die Polizei folglich eine gewisse Unabhängigkeit von der Staatsanwaltschaft gewonnen[322]. Es ist eine steigende Präjudizierung des nachfolgenden Ermittlungsverfahrens durch die im Vorfeld gesammelten Informationen der Polizei festzustellen[323].

321 Zur ausführlichen Behandlung dieser Problematik siehe die Ausführungen von Schlachetzki, Polizei – Herrin des Strafverfahrens? 2003, S. 95 ff.

322 Roxin DRiZ 97, S. 109 (119); Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 135; Schaefer StraFo 02, S. 118 (119).

323 Lilie ZStW 106, S. 625 (629); Bräutigam DRiZ 92, S. 214 f.; FAS StV 00, S. 460 f.; Schaefer StraFo 02, S. 118 (119 f.).

Teil 2 Erfassen der Rechtswirklichkeit anhand der untergesetzlichen Regelungen

Kapitel 1: Ziel, Gegenstand und Methoden der Untersuchung

Die vorliegenden empirischen Polizeiforschungen deuten auf ein vom Legalitätsprinzip deutlich abweichendes Verhalten der Polizei hin. Ob sie noch aktuelle Aussagekraft besitzen, erscheint aber fraglich; dies gilt insbesondere für die Studien aus den Siebziger und Achtziger Jahren.

So ist zu vermuten, dass zum einen die Änderungen im Strafprozessrecht durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz vom 28.10.1994 im Hinblick auf die Besserstellung des Verletzten im Strafverfahren auch einen Einfluss auf die Praxis der Polizei gehabt haben. Zum anderen ist anzunehmen, dass auch die Reformen des materiellen Rechts durch das 33. StÄG von 1997 und das 6. StrRG von 1998 mit den einhergehenden Verschärfungen der Strafrahmen bei Gewaltdelikten zwangsläufig zu einer anderen Reaktion auf Gewaltdelikte, insbesondere solcher des sozialen Nahraumes, geführt haben. Dies zeigt auch die Untersuchung von *Wolke/Walter* aus der Region Köln/Bonn von 1991/1996[324]. Zwar wurde hier nicht die Ermittlungsarbeit der Polizei in Bezug auf deren Wahrung des Legalitätsprinzips untersucht, sondern vielmehr durch teilnehmende Beobachtung der polizeilichen Konfliktregelung von Beamten im Streifendienst empirisch nachgegangen. Untersuchungsfelder waren der soziale Nahraum, Konflikte zwischen Fremden, Eigentums- und Vermögenskonflikte sowie Auseinandersetzungen im Straßenverkehr[325]. Die Untersuchung ergab, dass die Lösungsstrategien für die verschiedenen Konfliktbereiche unterschiedlich sind. Es ließ sich aber bei Ge-

---

[324] Wolke/Walter MschKrim 97, S. 44 ff.; Wolke/Walter MschrKrim 00, S. 91 ff.

[325] Wolke/Walter MschrKrim 00, S. 91 (96 f.).

samtbetrachtung dieser Strategien eine klare Richtung der polizeilichen Regelungsmechanismen erkennen. So machte den größten Anteil der Regelungsweise im Raum Bonn die Informationsgewinnung und Deeskalation aus (36 %). Danach folgte die aktive Intervention durch Sanktion und Kontrolle mit 27 %. Ein Herabstufen und eine Verweigerung der Anzeigenaufnahme, wie sie in vorangegangenen Studien von *Feest/Blankenburg*[326] und *Kürzinger*[327] als Selektionskriterium beschrieben wurden, fanden hingegen nur in 17 % der Fälle statt[328]. Ein Hang zum Privatisieren und Bagatellisieren von Straftaten in Grenzfällen ist darin nicht mehr unbedingt zu erkennen.

Zudem hat die Polizei in den letzten Jahren mit einem sich stark verändernden Kriminalitätsbild, einer stetig steigenden Kriminalitätsfurcht in der Bevölkerung, wachsenden Anforderungen an ihr Aufgabenfeld und mit von der Politik initiierten Polizeireformen zu kämpfen[329]. All dies ist nicht mehr in systematischer Polizeiforschung untersucht worden. Zwar bestehen auch aus den Neunziger Jahren einige Einzelbefunde. Jedoch sind die thematischen Schwerpunktsetzungen sehr disparat, meist weder theoriegeleitet noch in kumulativer Absicht unternommen[330]. Studien, die schwerpunktmäßig das Verhältnis der Polizei zur Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren untersuchen, wurden in der jüngsten Vergangenheit gar nicht mehr angestellt.

Folglich erscheint es erforderlich, aktuelle und fundierte Aussagen über die Rechtswirklichkeit polizeilichen Handelns zu gewinnen. Daher hat sich diese Arbeit zur Aufgabe gemacht, die aktuelle Rechtswirklichkeit polizeilichen Kontrollhandelns und dessen Verhältnisses zur Staatsanwaltschaft anhand einer genauen Analyse der untergesetzlichen Regelungen in den einzelnen Ländern zu untersuchen. Diese finden ihre gesetzliche Rechtsgrundlage in der Bestimmung der §§ 146, 152 GVG, § 161 S. 2 StPO. Hierbei sollen in die Analyse nur die Bestimmungen mit einbezogen werden, die entweder landesweit oder zumindest für den Bezirk eines Oberlandesgerichtes gelten, d.h. auf der Ebene des zuständigen Generalstaatsanwaltes erlassen worden sind. Normgeber der Bestimmungen, die in Form von Richtlinien, allgemeinen Verfügungen, Rundverfügungen bzw. Hinweisrundschreiben ergangen sind, sind in der Regel die Justizministerien, teilweise in Zusammenarbeit mit anderen Ressorts wie dem Innen- oder Sozialministerium, aber auch die Generalstaatsanwaltschaften.

Freilich handelt es sich nicht um eine empirische Untersuchung im eigentlichen Sinne. Vielmehr muss sich die Studie mit einer Erhebung eben dieser untergesetzlichen Normen begnügen. Allerdings vermitteln diese Bestimmungen ein hinreichendes Bild der in den einzelnen Ländern betriebenen Verfolgungspolitik.

---

326 Siehe oben unter Teil 1, Kap. 3, B.II.1.

327 Siehe oben unter Teil 1, Kap. 3, B.II.3.

328 Zu diesen Angaben siehe Wolke/Walter MschrKrim 00, S. 91 (99).

329 Ohlemacher MschrKrim 83, S. 1.

330 Ohlemacher/Bosold/Pfeiffer, Polizei im Wandel 2000, S. 222; ebenso Kersten Neue Kriminalpolitik 04, S. 148 (149).

Die in Richtlinien festgeschriebene Verfolgungspolitik kann Nachvollzug einer längst eingespielten Strafverfolgungspraxis sein oder aber eine Art Lenkungsinstrument hin zu einer angezielten Praxis. Gleich von welchem Mechanismus man hier ausgeht, konkretisieren die untergesetzlichen Bestimmungen zumindest ein Stück weit mehr die Praxis, als es die gesetzlichen Vorschriften tun[331].

Für die Beschaffung der untergesetzlichen Länderbestimmungen wurden Anfang 2004 alle Landesjustizministerien in Deutschland angeschrieben mit der Bitte um Angabe der Fundstellen bzw. bei nichtveröffentlichten Bestimmungen um die Übermittlung von justizinternen Regelungen (Verordnungen, Erlasse, Allgemeinverfügungen etc. der Justizministerien sowie Rundverfügungen etc. der Generalstaatsanwaltschaften). Die Anfrage bezog sich auf Regelungen sowohl zum allg. Strafverfahren als auch zum Jugendstrafverfahren, und zwar zu den folgenden Bereichen:

1. Das Verhältnis der Staatsanwaltschaft zur Polizei
    - Bestimmungen, die das Verhältnis alternativer Ermittlungsbehörden, wie z.B. der Finanzbehörden, zu der Staatsanwaltschaft regeln.
    - Bestimmungen, die regeln, ab wann und in welchen Fällen eine Übergabepflicht der Akten von der Polizei an die Staatsanwaltschaft besteht bzw. ab wann die Staatsanwaltschaft von der Aufnahme der Ermittlungen zu informieren ist.
    - Bestimmungen, die der Polizei zur Entlastung der Staatsanwaltschaft im außergerichtlichen Verfahrensbereich gewisse Erledigungskompetenzen zusprechen (z.B. Diversionsrichtlinien im allg. und jugendstrafrechtlichem Verfahren).

2. Das Einstellungsverhalten der Staatsanwaltschaft
    - Bestimmungen, die Vorgaben für das Einstellungsverhalten der Staatsanwaltschaft nach den Vorschriften §§ 153 ff. StPO, den §§ 45 ff. JGG sowie nach § 31 a BtMG machen.
    - Bestimmungen, die Vorgaben zur Art und Höhe der Auflagen im Rahmen von § 153 a StPO/§ 47 JGG für bestimmte Fälle machen.
    - Bestimmungen, die Formerfordernisse (wie detaillierte Begründung, etc.) für die Einstellungen nach den §§ 153 ff. StPO, §§ 45, 47 JGG, § 31 a BtMG beinhalten.
    - Bestimmungen, die Hinweise zur Höhe der von der Staatsanwaltschaft beantragten festgelegten Geldauflage geben.
    - Bestimmungen, in welchen Fällen mit Verweis auf die Privatklage eingestellt wird.

Ebenso wurde um Auskunft darüber gebeten, ob in den genannten Bereichen etwaige Reformpläne zur Ausgestaltung bestehen.

---

[331] Für die Einsicht in die tatsächliche Anwendung einer untergesetzlichen Regelung soll hier auf die neuere exemplarische Untersuchung zur Anwendung der Berliner Diversionsrichtlinie von Goeckenjan, Neuere Tendenzen in der Diversion 2005, verwiesen werden.

Bis auf Bayern, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern, von denen keinerlei Informationen zu erhalten waren, antworteten alle Länder und stellten ihre justizinternen Bestimmungen zur Verfügung. Diese fanden größtenteils Eingang in die nachfolgende Untersuchung.

Um einen Eindruck von der Rechtswirklichkeit zu erhalten bzw. davon, wie in den einzelnen Ländern die strafprozessualen Gesetzesbestimmungen landesintern umgesetzt und ausgestaltet werden, wurde bei der Auswertung das Augenmerk insbesondere auf folgende Punkte gerichtet:

- Wann setzt die Polizei nach Kenntniserlangung von einer begangenen Straftat die Staatsanwaltschaft von der Aufnahme ihrer Ermittlungen (tatsächlich) in Kenntnis und hängt dies von Art und Schwere der Straftat ab?
- Mit welcher Intensität und Eigenständigkeit führt die Polizei ihre Ermittlungen? Hängt dies von Art und Schwere der Straftat ab?
- Inwieweit kann die Polizei an der Vorbereitung und Durchführung eines staatsanwaltschaftlichen Einstellungsverfahrens beteiligt werden? Antizipiert sie etwa die Entscheidung der Staatsanwaltschaft?

Es soll herausgearbeitet werden, wo der Polizei im Bereich der Ermittlungstätigkeit ein so weiter Aufgabenbereich zugeschrieben wird, dass die abschließende Einstellungsentscheidung der Staatsanwaltschaft dadurch zu einer rein formellen herabgestuft wird.

Mit dem letzteren Punkt wird eine weitere Stufe im Ermittlungsverfahren aufgegriffen. Natürlich wird es anhand der Richtlinien nicht überprüfbar sein, inwieweit die Polizei durch ihr Handeln die Entscheidung der Staatsanwaltschaft tatsächlich vorwegnimmt. Allerdings soll versucht werden, Aufschluss darüber zu erhalten, ob eine Art von Antizipation stattfindet, indem die Polizei letztlich die Entscheidungen der Staatsanwaltschaft komplett vorbereiten kann und diese nur noch formell zustimmen muss.

Kapitel 2: Gesamtüberblick über Regelungen zur polizeilichen Kompetenz im deutschen Strafverfahren

Zunächst ist kurz auf die bundeseinheitlichen RiStBV einzugehen, die gleichsam den Rahmen für die einzelnen Ländervorschriften bilden. Zwar ist die Durchführung der Strafverfahren nach verfassungsrechtlicher Kompetenzverteilung grundsätzlich den Ländern anvertraut. Um allerdings eine weitgehend bundeseinheitliche Sachbehandlung dieser Verfahren sicherzustellen, haben sich die Justizminister des Bundes und der Länder auf einheitliche Richtlinien verständigt. Bei diesen handelt es sich um Verwaltungsvorschriften ohne Gesetzeskraft, die lediglich die weisungsgebundenen Bediensteten der Justizverwaltungen binden[332]. Sie richten sich

[332] OLG Koblenz NJW 1986, S. 3093 (3095).

in erster Linie an die einzelnen Staatsanwaltschaften[333]. Was ihr Verhältnis zur Polizei und ihre Stellung im Strafverfahren anbelangt, finden sich in Nr. 1, Nr. 3 II wie auch in Nr. 11 RiStBV eine nähere Ausgestaltungen zu den §§ 160 ff. StPO, § 152 GVG: So liegt gem. Nr. 1 RiStBV die Durchführung des Ermittlungsverfahrens vollverantwortlich in den Händen der Staatsanwaltschaft, die damit auch die Ermittlungshandlungen der anderen mit der Strafverfolgung befassten Stellen lenkt. Nr. 3 II RiStBV bestimmt für den Fall, dass die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen nicht selber durchführt, zumindest Richtung und Umfang des Ermittlungsvorgehens, ggf. auch durch Einzelweisungen. Nach Nr. 11 I RiStBV haben die Angaben der Staatsanwaltschaft zur Vornahme bestimmter Ermittlungsmaßnahmen möglichst genau zu erfolgen. Weitergehende Vorgaben zur Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen beiden Verfolgungsorganen werden in der RistBV nicht gemacht. Dies bleibt damit den einzelnen Ländern allein vorbehalten. In welcher Weise sie von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, wird in der folgenden Untersuchung dargestellt werden.

Von den 16 deutschen Ländern liegen für die sich anschließende Auswertung Informationen aus 13 Ländern vor. Unberücksichtigt bleiben die Länder *Bayern*, *Bremen* und *Mecklenburg-Vorpommern* aus den oben genannten Gründen.

Die folgende Tabelle gibt zunächst einen Gesamtüberblick über alle bestehenden, das polizeiliche Ermittlungsverhalten betreffenden und dafür relevanten Regelungen in den einzelnen Ländern.

333 KK-StPO/Pfeiffer, Anhang III – Vorbem. zur RiStBV.

*Tabelle 2: Gesamtüberblick über die bestehenden Regelungen zum polizeilichen Ermittlungsverhalten im deutschen Strafverfahren**

	Zusammenarbeit Polizei und StA allgemein/ Sofortmitteilung	Vereinfachtes Verfahren bei minderschweren Fällen	Ermittlungsverhalten inbestimmten Delikts¬bereichen	Mitwirkung am Diversions-Verfahren im JugendstrafV	Mitwirkung am Täter-Opfer-Ausgleich im JGG	Mitwirkung am Täter-Opfer-Ausgleich im allg. Strafrecht	Mitwirkung an Einstellungsverfahren der StA im allg. StrafV für bes. Deliktsbereiche
Brandenburg	●	●	●	●	●	●	
Schleswig-Holstein	●	●	●	●		●	
Niedersachsen	●	●	●	●		●	
Nordrhein-Westfalen			●	●	●	●	●
Saarland		●	●	●	●	●	
Sachsen	●	●		●	●		●
Berlin	●		●	●	●	●	
Rheinland-Pfalz	●		●	●	●		
Hamburg			●	●	●		●
Baden-Württemberg	●		●	●			
Thüringen	●			●			
Sachsen-Anhalt			●	●			
Hessen		●	●				

** Länder geordnet nach Zahlen der geregelten Bereiche*

Kapitel 3: Regelungen zur Informationspflicht der Polizei gegenüber der Staatsanwaltschaft

Als Erstes soll hier untersucht werden, inwieweit der Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsorganen geregelt ist, d.h. in erster Linie, wann die Polizei die Staatsanwaltschaft über ein von ihr eingeleitetes Ermittlungsverfahren bzw. von ihrer Kenntnisnahme einer Straftat zu unterrichten hat. Hierzu finden sich in den meisten Ländern Bestimmungen verschiedener Art und Ausgestaltung:

So finden sich in *Schleswig-Holstein*[334], *Niedersachsen*[335], *Baden-Württemberg*[336], *Sachsen*[337] und *Berlin*[338] allgemeine Regelungen zur Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren, die auch den Bereich der Informationspflicht der Polizei gegenüber der Staatsanwaltschaft in konkreten Ermittlungsverfahren bestimmen (1.).

Hingegen wird in *Rheinland-Pfalz*[339], *Brandenburg*[340] und *Thüringen*[341] der Informationsaustausch lediglich durch eine der Polizei gegenüber der Staatsanwaltschaft auferlegte Sofortmitteilungspflicht bei bedeutenden Verfahren bestimmt (2.).

Überdies finden sich in allen untersuchten Ländern Regelungen über das Ermittlungsverfahren in einzelnen besonderen Kriminalitätsbereichen, die unter anderem auch den Informationsaustausch zwischen beiden Strafverfolgungsorganen enthalten (3.). So bestehen in *Niedersachsen*[342], *Hessen*[343], *Rheinland-Pfalz*[344], *Saarland*[345], *Brandenburg*[346] und *Berlin*[347] Bestimmungen zum Ermittlungsverhalten der Strafverfolgungsorgane im Bereich der Organisierten Kriminalität. *Rheinland-Pfalz*[348], *Hamburg*[349] und *Brandenburg*[350] regeln zudem den Bereich der Verstöße

334 Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995.

335 Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.09.1996.

336 Gem. VwV d. JM u. IM v. 06.12.2000.

337 VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.

338 AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002.

339 Gem. RdSchreiben d. IM, d. M. f. Sport u. d. JM v. 30.12.1991.

340 Gem. RdErl. d. IM u. JM v. 16.09.1993.

341 RV d. GStA v. 10.04.1995.

342 Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 05.01.2000 zur Organisierten Kriminalität.

343 Gem. RdErl d.HMdluS u. d. HMdJ v. 08.12.2000 zur Organisierten Kriminalität.

344 Gem. RdSchreiben d. IM, JM v. 17.12.1990 zur Organisierten Kriminalität.

345 RV d. MJ v. 18.04.1991, in der Fassung v. 28. 07.1999 zur Organisierten Kriminalität.

346 Gem RdErl. des JM, MI, M. f. Europaangelegenheiten und Finanzen v. 08.07.1992, in der Fassung v. 18.04.2000 zur Organisierten Kriminalität.

347 Gem. Richtl. d. IS, JS v. 01.10.1991 zur Organisierten Kriminalität.

348 Gem. RdSchreiben d. MI und JM v. 01.04.1999 zum GwG.

349 Keine genauen Angaben zur Richtlinie zum GwG möglich, es wurde vom Justizministerium lediglich deren Bestehen und grob deren Inhalt benannt. Ausgehändigt wurde diese Bestimmung für die Auswertung nicht.

350 Gem. RdErl. d. JM. u. d. MI v. 25. 01.1994 zum GwG.

gegen das Geldwäschegesetz, aus *Nordrhein-Westfalen*[351] liegt eine Bestimmung zum Ermittlungsverfahren im Bereich der Sexualstraftaten, aus *Brandenburg*[352] eine zum Bereich der Erpressungen zum Nachteil von Wirtschaftsunternehmen und aus *Hamburg*[353] eine solche zur wirksamen Bekämpfung von Straßendealern vor.

A. Vorgaben in den Regelungen zur Zusammenarbeit im Ermittlungsverfahren

I. Unverzügliche Information der Staatsanwaltschaft bei bedeutenden Verfahren und bei zweifelhafter Sach- und Rechtslage

Die Regelungen in den fünf vorgenannten Ländern zur allgemeinen Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Strafverfahren begründen allesamt eine unverzügliche Mitteilungspflicht bei bedeutenden Sachverhalten.

Um solche handelt es sich nach den Bestimmungen einheitlich bei Verfahren, die

- wegen der Art oder des Umfangs der Beschuldigung,
- wegen der Beteiligung von Personen, die im öffentlichen Leben stehen oder eine herausgehobene Stellung bekleiden, oder
- wegen des Interesses der Öffentlichkeit

bedeutsam sind[354].

Welche Delikte konkret hierunter fallen, wird in keiner der Bestimmungen genau festgelegt. Lediglich umrisshaft werden einzelne Kriminalitätsbereiche dieser Begrifflichkeit untergeordnet. In *Niedersachsen* werden die Bereiche Wirtschafts- und Umweltkriminalität, der Bereich des Drogenhandels und der gewerbs- und bandenmäßig begangenen Organisierten Kriminalität genannt, die eine derartige unverzügliche Benachrichtigung der Staatsanwaltschaft erfordern[355].

In *Berlin* werden unter bedeutenden Verfahren solche der Schwerkriminalität, der Wirtschaftskriminalität und der Organisierten Kriminalität verstanden[356].

Bei Vorliegen derartiger Sachverhalte hat die Polizei die Staatsanwaltschaft also umgehend über die eingeleiteten Ermittlungen oder über ihre Kenntnisnahme von einer begangenen Straftat zu informieren[357].

---

[351] RdErl. d. IM v. 06.11.2003 zu Sexualstraftaten.

[352] Gem. RdErl. d. JM, IM u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.10.2003 zu Erpressungen.

[353] AV der Behörde f. Inneres u. Justiz v. 10.08.1999 zur Verfolgung von Straßendealern.

[354] Hier beispielhaft die Ziffer 2.2 der AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002 in Berlin.

[355] Ziffer 3 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.09.1996.

[356] Ziffer 4.2. d. AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002.

[357] Niedersachsen: Ziffer 2.2 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.09.1996; Berlin: Ziffer 3.3 d. AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002; Schleswig-Holstein: Ziffer 2.2 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Sachsen: Ziffer III. 2.b d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998; Baden-Württemberg: Ziffer 2.2 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000.

Aufgrund der angenommenen Eilbedürftigkeit in diesen Fällen hat die Mitteilung nicht notwendig schriftlich zu erfolgen, sondern es besteht vielmehr die Möglichkeit der Information per Telefax, Telex oder fernmündlich[358].

Neben der unverzüglichen Mitteilungspflicht bei bedeutenden Sachverhalten besteht eine solche ebenso bei Schwierigkeiten in der Beurteilung der Sach- und Rechtslage[359]. In *Berlin* kommt überdies explizit eine unverzügliche Informationspflicht bei Straftaten hinzu, die für den Verweis auf den Privatklageweg oder eine Einstellung geeignet sind. Eine solche besteht ebenso bei einer möglichen Begrenzung des Verfahrensstoffes, oder wenn die Staatsanwaltschaft darum bittet[360].

II. Informationspflicht bei weniger bedeutenden Sachverhalten

Was weniger bedeutende Sachverhalte anbelangt, wird kein fester Zeitpunkt zur frühesten Mitteilung über die Ermittlungen an die Staatsanwaltschaft vorgegeben.

Lediglich *Baden- Württemberg*, *Schleswig-Holstein*, *Berlin* und *Sachsen* erwähnen die Möglichkeit eines Zwischenberichts in sonstigen (Zweifels-) fällen oder bei Verfahren mit größerem Ermittlungsaufwand[361]. Dieser soll eine kurze Sachverhaltsdarstellung und Skizzierung der vorgesehenen Ermittlungshandlungen beinhalten. *„Diese Kontaktaufnahme dient vor allem dazu, im Interesse der Verfahrensbeschleunigung sowie der Verminderung polizeilichen Ermittlungsaufwandes schon in einem sehr frühen Ermittlungsstadium eine Begrenzung des Verfahrensstoffes nach §§ 154, 154 a StPO herbeizuführen"*[362].

III. Spätestmögliche Information der Staatsanwaltschaft seitens der Polizei

Bestehen außer für bedeutende Verfahren auch keine Angaben darüber, wann die Polizei die Staatsanwaltschaft in sonstigen Fällen frühestens informiert, so lassen sich doch in allen fünf untersuchten Ländern Angaben dazu finden, wann spätestens eine Benachrichtigung seitens der Polizei zu erfolgen hat[363]. Es besteht im

---

[358] Niedersachsen: Ziffer 2.2 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.09.1996; Berlin: Ziffer 4.2 d. AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002; Schleswig-Holstein: Ziffer 2.2 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Sachsen: Ziffer III 2.b VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998; Baden-Württemberg: Ziffer 2.2 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000.

[359] Niedersachsen: Ziffer 3 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.09.1996; Schleswig-Holstein: Ziffer 3.3 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Baden-Württemberg: Ziffer 3.3 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000; Sachsen: Ziffer II 3.e d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.

[360] Ziffer 4.2 d. AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002 in Berlin.

[361] Baden-Württemberg: Ziffer 3.3 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000; Schleswig-Holstein: Ziffer 3.3 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Berlin: Ziffer 4.2 d. AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002; Sachsen: II.3.e d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.

[362] Ziffern 3.3 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995 in Schleswig-Holstein und Ziffer 3.3 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v.06.12.2000 in Baden-Württemberg.

[363] Schleswig-Holstein: Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Niedersachsen: Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.09.1996; Baden-Württemberg: Gem. VwV d. JM u. IM v. 06.12.2000; Sachsen: VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998; Berlin: AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002.

Einzelnen die Vorgabe, dass die Polizei, sobald sich abzeichnet, dass ein von ihr eingeleitetes Verfahren nicht spätestens innerhalb einer bestimmten Frist abgabereif bearbeitet werden kann, die Staatsanwaltschaft wenn nötig auch mittels Zwischenberichts zu informieren hat. Hieraus wird deutlich, dass bis dahin die Polizei im Normalfall, d.h. bei einfach gelagerten Ermittlungsverfahren, diese nicht nur alleine führen kann, sondern auch, dass sie die Staatsanwaltschaft in diesen Fällen erst bei Aktenübergabe über den Sachverhalt erstmalig in Kenntnis setzt. Bei etwas umfangreicheren Verfahren, die voraussichtlich nicht innerhalb dieser Frist abgabereif bearbeitet werden können, hat schon vorher eine Information zu erfolgen. Wann dies der Fall ist, wird offen gelassen. Hierdurch wird der Polizei letztlich ein Handlungsspielraum bis zum festgelegten Fristende eingeräumt.

Was die Fristbestimmung anbelangt, so divergieren die Angaben in den einzelnen Regelungen. In *Schleswig-Holstein*, *Baden-Württemberg*, *Sachsen* und *Berlin* beträgt der Zeitpunkt der spätesten Benachrichtigung und Aktenübermittlung knapp sechs Monate, wenn absehbar ist, dass das Verfahren innerhalb dieses Zeitraumes nicht abzuschließen ist[364]. In *Berlin* wird überdies der Zusatz gemacht, dass die Staatsanwaltschaft unter Umständen schon früher zu unterrichten ist, wenn das Verfahren nicht innerhalb von vier Monaten angemessen gefördert werden kann[365]. In *Niedersachsen* ist die Fristbestimmung wesentlich restriktiver. Hier hat eine Benachrichtigung zu erfolgen, sobald sich abzeichnet, dass ein von der Polizei eingeleitetes Verfahren nicht innerhalb von zehn Wochen abgabereif bearbeitet werden kann[366].

IV. Allgemeiner Informationsaustausch im Rahmen verfahrenübergreifender Zusammenarbeit

Außer in *Niedersachsen* enthalten alle Regelungen zur allgemeinen Zusammenarbeit über das konkrete Ermittlungsverfahren hinaus eine Vorgabe zur Aufnahme allgemeiner Informationen über strafrechtlich relevante Ereignisse in einen Verteiler. Auf diesen haben beide Strafverfolgungsorgane Zugriff[367].

B. Regelungen zur Sofortmitteilung in Strafsachen

In den anderen untersuchten Ländern liegen solche allgemeinen Regelungen über die Zusammenarbeit beider Organe in einzelnen Ermittlungsverfahren nicht vor. Dennoch regeln einige von ihnen den Informationsfluss bei bedeutenden Sachver-

[364] Berlin: Ziffer 4.3 d. AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002; Sachsen: Ziffer II 2 b) d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998; Baden-Württemberg: Ziffer 3.5 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000; Schleswig-Holstein: Ziffer 3.5 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995.

[365] Ziffer 4.3 d. AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002.

[366] Ziffer 3.7 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.09.1996.

[367] Schleswig-Holstein: Ziffer 2 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Baden-Württemberg: Ziffer 2 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000; Sachsen: Ziffer 2 d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998; Berlin: Ziffer 3.2 d. AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002.

halten in Form einer Sofortmitteilungspflicht. Solche Bestimmungen finden sich in *Rheinland-Pfalz*, *Brandenburg* und *Thüringen*[368]. Die Definition *„bedeutender Verfahren"* ist identisch mit denen der allgemeinen Regelungen[369].

In allen drei Ländern wird diese Verfahrensweise allerdings durch detaillierte, beispielhafte Straftatenkataloge konkretisiert, welche sich inhaltlich wenig voneinander unterscheiden.

So umfassen die Straftatenkataloge der *Rheinland-Pfälzischen*[370] und der *Thüringischen*[371] Richtlinie folgende Deliktsbereiche:

1. *Schwere Straftaten*, wozu insbesondere Anschläge auf Personen und Objekte, Entführungen und Geiselnahmen, Mord- und Totschlagsfälle, Raubüberfälle auf Geldinstitute, Poststellen und Geldtransporte sowie Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung nach den §§ 176 bis 179 StGB zählen.

2. *Sonstige Straftaten*, worunter Straftaten gegen die Umwelt und solche von erheblicher Bedeutung in Zusammenhang mit Veranstaltungen und Versammlungen fallen, sowie

3. *Größere Schadensereignisse*, hiernach Brände (einschließlich größerer Waldbrände), Explosionen, Betriebsunfälle und Verkehrsunfälle, die den Tod einer oder die Verletzung mehrerer Personen zur Folge haben oder ein Schaden von mehr als 250.000 Euro entstanden ist, wie auch bei allen Luftverkehrsunfällen.

Der *Brandenburgische* Straftatenkatalog unterscheidet sich von den eben Beschriebenen dahingehend, dass er zu den sonstigen Straftaten explizit solche extremistischer (insbesondere ausländerfeindlicher) Gruppierungen aufführt und bei den Schadensereignissen keine Schadensuntergrenze vorsieht[372].

Die Bestimmungen über die Sofortmitteilung machen überdies Angaben zu den inhaltlichen Erfordernissen. Und zwar sollen insbesondere Angaben zu

- Zeit und Ort des Ereignisses,
- kurze Sachverhaltsschilderung,
- ggf. Personalien von Täter und Opfer,
- Schadensfolgen,
- Hinweise auf Ursachen oder Motive,
- getroffene oder beabsichtigte eigene Maßnahmen
- sowie Hinweise auf Anfragen oder bereits erfolgte Informationen der Medien

[368] Rheinland-Pfalz: Gem. RdSchreiben d. IM, d. M. f. Sport u. d. JM v. 30.12.1991; Brandenburg: Gem. RdErl. d. IM u. JM v. 16.09.1993; Thüringen: RV d. GStA v. 10.04.1995.

[369] Rheinland-Pfalz: Ziffer 2 d. Gem. RdSchreiben d. IM, d. M. f. Sport u. d. JM v. 30.12.1991; Brandenburg: Ziffer 2 d. Gem. RdErl. d. IM u. JM v. 16.09.1993; Thüringen: Ziffer 2 d. RV d. GStA v. 10.04.1995.

[370] Ziffer 2.1 d. Gem. RdSchreiben d. IM, d. M. f. Sport u. d. JM v. 30.12.1991.

[371] Ziffer 2.1 d. RV. d. GStA v. 10.04.1995.

[372] Ziffer 2.1 d. Gem. RdErl. d. IM u. JM v. 16.09.1993.

erfolgen[373].
Ansonsten unterscheidet sich die Ausgestaltung der Bestimmungen über die Sofortmitteilung nicht wesentlich von denen allgemeiner Natur. Auch hier kann bei bedeutenden Sachverhalten die Benachrichtigung per Telefax, Telex oder fernmündlich erfolgen[374].

Allein in *Thüringen* hat auf die, lediglich in Ausnahmefällen gestattete, fernmündliche Benachrichtigung unverzüglich eine schriftliche Bestätigung zu erfolgen[375].

C. Auswertung der einzelnen Regelungen zum Informationsaustausch im Besonderen

I. Regelungen zum Bereich der Organisierten Kriminalität

Es bestehen in sechs der 13 Länder, nämlich in *Niedersachsen*[376], *Hessen*[377], *Rheinland-Pfalz*[378], *Saarland*[379], *Brandenburg*[380] und *Berlin*[381] Bestimmungen zum Ermittlungsverhalten der Strafverfolgungsorgane im Bereich der Organisierten Kriminalität. In diesen ist auch die Informationspflicht der Polizei gegenüber der Staatsanwaltschaft geregelt. Und zwar hat die Polizei im Rahmen ihres Rechts zur Initiativermittlung bei Anhaltspunkten für das Vorliegen einer verfolgbaren Straftat und auch schon bei Zweifeln über das Vorliegen von Anhaltspunkten unverzüglich die Staatsanwaltschaft über das Ergebnis der Initiativermittlungen in Kenntnis zu setzen[382]. Zudem wird verlangt, dass der Staatsanwaltschaft sich in die Ermittlungen

---

[373] Für Brandenburg: Ziffer 3.4 d. Gem. RdErl. d. IM u. JM v. 16.09.1993; Rheinland-Pfalz: Ziffer 3.3 d. Gem. RdSchreiben d. IM, d. M. f. Sport u. d. JM v. 30.12.1991; Thüringen: Ziffer 3.2 d. RV d. GStA v. 10.04.1995.

[374] Für Brandenburg: Ziffer 3.1 d. Gem. RdErl. d. IM u. JM v. 16.09.1993; Rheinland-Pfalz: Ziffer 3.1 d. Gem. RdSchreiben d. IM, d. M. f. Sport u. d. JM v. 30.12.1991; Thüringen: Ziffer 3.1 d. RV d. GStA v. 10.04.1995.

[375] Ziffer 3.1 d. RV d. GStA v. 10.04.1995.

[376] Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 05.01.2000 zur Organisierten Kriminalität.

[377] Gem. RdErl d.HMdluS u. d. HMdJ v. 08.12.2000 zur Organisierten Kriminalität.

[378] Gem. RdSchreiben d. IM, JM v. 17.12.1990 zur Organisierten Kriminalität.

[379] RV d. MJ v. 18.04.1991, geändert durch Gem. Erl. v. 28.07.1999 zur Organisierten Kriminalität.

[380] Gem RdErl. des JM, MI, M. f. Europaangelegenheiten und Finanzen v. 08.07.1992, in der Fassung v. 18.04.2000 zur Organisierten Kriminalität.

[381] Gem. Richtl. d. IS, JS v. 01.10.1991 zur Organisierten Kriminalität.

[382] Saarland: Ziffer 4.2/4.3 d. RV d. MJ v. 18.04.1991, geändert durch Gem. Erl. v. 28.07.1999 zur Organisierten Kriminalität; Rheinland-Pfalz: Ziffer 3.1 d. Gem. RdSchreiben d. IM, JM v. 17.12.1990 zur Organisierten Kriminalität; Brandenburg: Ziffer 6 d. Gem. RdErl. des JM, MI, M. f. Europaangelegenheiten und Finanzen v. 08.07.1992, in der Fassung v. 18.04.2000 zur Organisierten Kriminalität; Berlin: Ziffer 6 d. Gem. Richtl. d. IS, JS v. 01.10.1991 zur Organisierten Kriminalität; Hessen: Ziffer 6 d. Gem. RdErl d.HMdluS u. d. HMdJ v. 08.12.2000 zur Organisierten Kriminalität; Niedersachsen: Ziffer 6 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 05.01.2000 zur Organisierten Kriminalität.

von Beginn an unmittelbar einschaltet[383]. Dieses Erfordernis setzt konsequenterweise schon eine frühzeitige Benachrichtigung der Staatsanwaltschaft über die Einleitung bzw. Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen ihrerseits voraus.

II. Regelungen zum Bereich von Verstößen gegen das Geldwäschegesetz

Ebenso hat die Polizei bei Verfahren bezüglich etwaiger Verstößen gegen das Geldwäschegesetz nach den vorhandenen Bestimmungen in *Rheinland-Pfalz*[384], *Hamburg*[385] und *Brandenburg*[386] die bei ihr eingegangenen oder an sie weitergeleiteten Anzeigen solcher Straftaten unverzüglich an die Staatsanwaltschaft weiterzuleiten. In *Rheinland-Pfalz* hat dies ausdrücklich per Telefax zu geschehen[387]. Ebenso besteht hier für das LKA eine unverzügliche Unterrichtungspflicht per Telefax über alle Ermittlungsergebnisse im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung[388].

III. Regelungen zum Bereich von Sexualstraftaten

Die Bestimmung über das Ermittlungsverhalten bei herausragenden Fällen von Sexualstraftaten in *Nordrhein-Westfalen* weist auf eine unverzügliche Informationspflicht seitens der Polizei hin[389].

Zwar ist die Bestimmung ein Sonderfall, weil sie sich ausschließlich auf einen bestimmten Deliktsbereich bezieht, sie regelt aber letztlich, was die Informationspflicht anbelangt, nichts anderes als das, was die anderen Länder schon im Rahmen ihrer Sofortmitteilungspflicht in bedeutenden Verfahren erfassen. Diese führen bedeutende Fälle von Sexualstraftaten in ihrem Straftatenkatalog auf[390].

---

[383] Saarland: Ziffer 4.5 d. RV d. MJ v. 18.04. 1991, geändert durch Gem. Erl. v. 28. 07.1999 zur Organisierten Kriminalität; Rheinland-Pfalz: Ziffer 3.2.2 d. Gem. RdSchreiben d. IM, JM v. 17.12.1990 zur Organisierten Kriminalität; Brandenburg: Ziffer 4.2 d. Gem. RdErl. des JM, MI, M. f. Europaangelegenheiten und Finanzen v. 08.07.1992 in der Fassung v. 18.04.2000 zur Organisierten Kriminalität; Berlin: Ziffer 4.2 d. Gem. Richtl. d. IS, JS v. 01.10.1991 zur Organisierten Kriminalität; Hessen: Ziffer 4.2 d. Gem. RdErl d.HMdluS u. d. HMdJ v. 08.12.2000 zur Organisierten Kriminalität; Niedersachsen: Ziffer 4.2 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 05.01.2000 zur Organisierten Kriminalität.

[384] Gem. RdSchreiben d. MI u. JM v. 01.04.1999 zum GwG.

[385] Es ist keine genaue Angabe zur Richtlinie zum GwG möglich; vom Justizministerium wurde lediglich deren Bestehen und grob deren Inhalt bezeichnet. Ausgehändigt wurde diese Bestimmung für die Auswertung nicht.

[386] Gem. RdErl. d. JM. u. d. MI v. 25.01.1994 zum GwG.

[387] Gem. RdSchreiben d. MI und JM v. 01.04.1999 zum GwG.

[388] Ziffer 3.6 d. Gem. RdSchreiben d. MI u. JM v. 01.04.1999 zum GwG.

[389] RdErl. d. IM v. 06.11.2003 zu Sexualstraftaten.

[390] So z.B. Ziffer 2.1 d. Gem. RdSchreiben d. IM, d. M. f. Sport u. d. JM v. 30.12.1991 in Rheinland-Pfalz.

IV. Regelungen zum Bereich der Bekämpfung von Drogendelikten

Bei Neueingängen von Informationen über Straßendealer hat die Polizei nach *Hamburgischer* Bestimmung unverzüglich ihre Weisungsgeberin zu informieren[391]. Ist die Erstellung eines Gutachtens zeitnah nicht möglich, so wird der Vorgang trotzdem an diese gesandt. Das Gutachten hat dann möglichst schnell nachzufolgen[392].

D. Zusammenfassung der Regelungen zum Informationsaustausch

Die Auswertung der Regelungen betreffend die Unterrichtungspflicht der Polizei gegenüber der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren kommt zu einem recht einheitlichen Ergebnis. So hat die Polizei in allen Ländern, die eine diesbezügliche Regelung aufweisen, bei bedeutenden Verfahren, bei schwieriger Sach- und Rechtslage sowie bei absehbar umfangreichen Ermittlungen eine alsbaldige Mitteilungspflicht gegenüber der zuständigen Staatsanwaltschaft. Welche Informationen eine solche Sofortmitteilung zu enthalten hat, ist vorgegeben. Bei weniger bedeutsamen Verfahren hingegen erfolgt die Inkenntnissetzung der Staatsanwaltschaft über den bei der Polizei vorliegenden Fall meist erst mit Übergabe der ausermittelten Akten bzw. nach Ablauf der ihr durch die Regelungen zugesprochenen, alleinigen Bearbeitungszeit. Bisweilen ist ein Zwischenbericht vorgesehen, dessen inhaltliche Anforderungen vorgegeben sind.

Mit der Definition *„bedeutender Verfahren“*[393] und den in drei Ländern hierzu bestehenden beispielhaften Straftatenkatalogen[394] sind in erster Linie Fälle schwerer Kriminalität gemeint. Daher lässt sich hier folgern, dass lediglich in diesem Bereich eine sofortige Information der Staatsanwaltschaft über die eingeleiteten Ermittlungen stattfindet. Dies zeigen auch die vorhandenen Regelungen zu den speziellen Deliktsbereichen, wie beispielsweise der Organisierten Kriminalität.

Auch die Berücksichtigung der unverzüglichen Mitteilungspflicht bei schwieriger Sach- und Rechtslage sowie bei umfangreichen Ermittlungen lässt keine andere Interpretation zu. Derartige Probleme zeigen sich in erster Linie bei Fällen schwerer Kriminalität. Zwar ist nicht auszuschließen, dass auch bei mittelschweren und leichten Delikten schwierige Sach- und Rechtslagen auftreten oder umfangreichere Ermittlungen hierzu erforderlich sein können. Bei schweren Straftaten wird dies aber erfahrungsgemäß überwiegen. Das lässt sich insbesondere wieder am Beispiel der Organisierten Kriminalität erkennen. Hier sind meistens mehrere Täter an der Tat beteiligt, die Taten unterliegen einer besser strukturierten Planung und haben größere Schäden zur Folge. All dies zieht zwangsläufig einen gesteigerten Ermittlungsaufwand nach sich.

---

[391] AV d. Behörde f. Inneres u. Justiz v. 10.08.1999 zur Verfolgung von Straßendealern.

[392] Ziffer IV d. AV d. Behörde f. Inneres u. Justiz v. 10.08.1999 zur Verfolgung von Straßendealern.

[393] S.o. Teil 2, Kap. 3, A.I.

[394] S.o. Teil 2, Kap. 3, A.I/B.

Da in allen anderen Fällen die Benachrichtigung der Staatsanwaltschaft in den meisten Ländern erst nach spätestens sechs Monaten pflichtgemäß zu erfolgen hat, finden im Bereich der leichten und mittelschweren Kriminalität die Ermittlungen ohne detaillierte Kenntnis der Staatsanwaltschaft statt. Aufgrund des hier zu erwartenden Ermittlungsaufwandes erscheint es nämlich plausibel anzunehmen, dass die Ermittlungen in diesem Bereich bis zur Aufklärung des Falles innerhalb des genannten Zeitraumes abgeschlossen sein werden.

Kapitel 4: Regelungen zur Ermittlungsintensität und Eigenständigkeit bei der Ermittlungsführung

A. Vorgaben zur Aktenübergabe und damit zur Eigenständigkeit bei den Ermittlungen im Allgemeinen

Eine allgemeine Bestimmung zur Aktenübergabe besteht in keinem der untersuchten Länder. Es lassen sich lediglich Vorgaben zur Beschränkung der Ermittlungsintensität oder solche zur Zusammenarbeit beider Organe in speziellen Deliktsbereichen finden. Diese schlagen eine möglichst frühzeitige Aktenübergabe vor bzw. lassen einen Rückschluss auf einen geeigneten Zeitpunkt dafür zu. Darüber hinaus lassen sich aus den Bestimmungen zur allgemeinen Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Strafverfahren nur Anhaltspunkte für einen präferierten Zeitpunkt der Aktenübergabe finden.

Wie schon erwähnt, gewähren die Länder *Schleswig-Holstein*, *Niedersachsen*, *Baden-Württemberg*, *Sachsen* und *Berlin* der Polizei einen bestimmten Ermittlungszeitraum, innerhalb dessen sie die Ermittlungen führen kann, ohne die Staatsanwaltschaft davon in Kenntnis zu setzen. Als Zeitraum wurde, abgesehen von *Niedersachsen*, in allen Ländern ein solcher von sechs Monaten gewährt[395]. Die in allen Ländern gewählte Formulierung *„sobald (…) ein Verfahren nicht spätestens innerhalb von sechs Monaten abgabereif bearbeitet werden kann"*[396] lässt darauf schließen, dass bei Verfahren, die nicht länger als sechs Monate Bearbeitungszeit beanspruchen, die Polizei grundsätzlich die Ermittlungen alleine führt und die Akten erst nach Abschluss der Ermittlungen der Staatsanwaltschaft zustellt.

Umgekehrt kann man davon ausgehen, dass es lediglich im Bereich der leichten bis mittelschweren Kriminalität möglich ist, die Akten erst nach Abschluss der

[395] Berlin: Ziffer 4.3 d. AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002; Sachsen: Ziffer II 2 b) d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998; Baden-Württemberg: Ziffer 3.5 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000; Schleswig-Holstein: Ziffer 3.5 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Niedersachsen: Ziffer 3.7 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.09.1996.

[396] Baden-Württemberg: Ziffer 3.5 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000; Berlin: Ziffer 4.3 d. AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002; Sachsen: Ziffer d. Ziffer II 2 b) d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998; Schleswig-Holstein: Ziffer 3.5 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Niedersachsen: Ziffer 3.7 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.09.1996.

Ermittlungen zu übergeben. Sollte das Verfahren länger andauern, so hat gemäß den Bestimmungen zumindest die Übergabe eines Zwischenberichts zu erfolgen.

Das bedeutet, dass ab diesem Zeitpunkt dann die Staatsanwaltschaft jederzeit das Verfahren unproblematisch an sich ziehen bzw. die Ermittlungen dirigieren kann[397].

Was die Notwendigkeit und den Inhalt eines der Akte beizufügenden Abschlussberichtes über die Ermittlungen anbelangt, finden sich in den einzelnen untergesetzlichen Regelungen nur generelle Angaben. In *Sachsen* wird beispielsweise verlangt, dass die Ermittlungsergebnisse in einem auf das Wesentliche beschränkten Schlussbericht zusammengefasst werden[398].

Allein in *Nordrhein-Westfalen* liegt diesbezüglich eine ausführlichere Regelung vor. Hier braucht die Polizei seit Erlass der *Rundverfügung des Justizministeriums vom 18.03.1975 über Schlussvermerke der Polizei in strafrechtlichen Ermittlungsvorgängen* keinen ausführlichen Bericht über den Ermittlungsvorgang mehr zu verfassen. Stattdessen reicht die Anfertigung eines knappen Schlussvermerks in bedeutenden Angelegenheiten (bei besonders umfangreichen Ermittlungen oder bei komplizierten Sachverhalten). Dieser soll eine kurze Übersicht über den Ermittlungsvorgang mit Hinweisen auf besonders wichtige Einzelheiten, wie z.B. einem Hinweis auf Täter, Tatbeteiligung, Geschädigte, Zeugen, Beweismittel und besondere Ermittlungshandlungen, geben. Eine rechtliche Würdigung oder Stellungnahme zum Sachverhalt ist allerdings nicht erwünscht.

B. Vorgaben zur Ermittlungsintensität- und Umfang

Auch was die Ermittlungsintensität angeht, werden keine für jedes Verfahren (allgemein-)gültigen Aussagen getroffen. Zwar wird meist ausdrücklich eine strikte Bindung der Polizei an das Legalitätsprinzip betont und ihr folglich keinerlei opportunes Ermittlungsverhalten eingeräumt[399]. So wird beispielsweise in *Sachsen* ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Polizei grundsätzlich den gesamten Sachverhalt einschließlich aller entlastenden Umstände zu ermitteln hat, so dass die Staatsanwaltschaft ohne Nachermittlungen über eine eventuelle Klageerhebung entscheiden kann[400].

Allerdings wird auch betont, dass die strikte Einhaltung des Legalitätsprinzips nicht zwangsläufig einen Vollermittlungsauftrag für die Polizei bedeute. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip bedinge eine Begrenzung des Mitteleinsatzes; die Beschränktheit der Mittel gebiete deren ökonomischen Einsatz bei der Ermittlungstä-

---

[397] Baden-Württemberg: Ziffer 3.5 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000; Berlin: Ziffer 4.3 d. AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002; Sachsen: Ziffer II 2 b) d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998; Schleswig-Holstein: Ziffer 3.5 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Niedersachsen: Ziffer 3.7 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.09.1996.

[398] Ziffer 1 d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.

[399] So z.B. Ziffer 3 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995 in Schleswig Holstein.

[400] Ziffer 1 d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.

tigkeit. Aus diesem Grunde sei es möglich, zu Gunsten schwieriger Verfahren und solchen mit höherem Ermittlungsaufwand klare Sachverhalte nicht vollständig zu ermitteln. Vielmehr werde der erforderliche Ermittlungsaufwand durch die Schwere des Tatvorwurfs auf Grundlage eben dieses Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bestimmt[401].

Danach sind durch die Länder Bestimmungen zur Ermittlungsintensität in manchen Verfahrensbereichen entstanden, die teilweise eine mögliche Beschränkung des Ermittlungsumfanges, teilweise aber auch eine intensive Ermittlung unter strikter Leitung der Staatsanwaltschaft nach sich ziehen.

Im Folgenden finden diese Regelungen nähere Betrachtung.

I. Allgemeine Vorgaben zur Beschränkung des Ermittlungsaufwandes

1. Beschränkung der Ermittlungspflicht bei voraussichtlicher Einstellung des Ermittlungsverfahrens nach § 170 II StPO

Den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtend, sehen die Verfahrensregelungen in *Niedersachsen* und *Schleswig-Holstein* schon für eine Einstellung aufgrund nicht hinreichenden Tatverdachts nach § 170 II StPO eine Beschränkung der Ermittlungspflicht vor[402].

Dies bedeutet, dass die Polizei, sollten nach ihrer Einschätzung auch weitere Ermittlungen nicht den für eine Anklageerhebung erforderlichen Verdachtsgrad ergeben, ohne weitere Ermittlungen den Fall an die Staatsanwaltschaft zur mutmaßlichen Einstellung nach § 170 II StPO übergeben kann. In den anderen untersuchten Ländern, die ebenfalls allgemeine Bestimmungen über die Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft haben, bestehen solche Verfahrensbeschränkungen nicht. Vielmehr verneint die Richtlinie *Baden-Württembergs* ausdrücklich einen *„rechtlichen Spielraum für Rationalisierungen im Bereich polizeilicher Ermittlungsarbeit (…) bei Einstellungen nach § 170 II StPO (…). Nach der StPO ist es nicht ausschließliches Ziel eines Ermittlungsverfahrens, zur Erhebung einer öffentlichen Klage zu kommen. Staatsanwaltschaft und Polizei sind vielmehr ausdrücklich verpflichtet, nicht nur die zur Belastung, sondern auch die zur Entlastung dienenden Umstände zu ermitteln (§ 160 II StPO). Danach erfolgt auch die zur Einstellung führende Ermittlungsarbeit in Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung.“*[403]

2. Beschränkung der Ermittlungspflicht bei voraussichtlicher Einstellung des Ermittlungsverfahrens nach §§ 153 ff. StPO

In den fünf Ländern *Schleswig-Holstein*, *Niedersachsen*, *Baden-Württemberg*, *Sachsen* und *Berlin* bestehen überdies auch Hinweise auf eine mögliche Beschränkung der Er-

[401] Ziffer 3.2 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995 in Schleswig Holstein.

[402] Schleswig-Holstein: Ziffer 3.2 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Niedersachsen: Ziffer 3.2. d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.09.1996.

[403] Ziffer 1 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000 in Baden-Württemberg.

mittlungen bei einer von der Staatsanwaltschaft zu erwartenden Einstellung der Verfahrens nach §§ 153 ff. StPO. Ausdrückliches Ziel ist es, einen unnötigen Ermittlungsaufwand zu vermeiden und die beschränkten Kapazitäten für die Bekämpfung der schwereren Kriminalität aufzusparen[404]. In Fällen der §§ 153, 153 a StPO sei zwar unter Wahrung des Legalitätsprinzips nur die Staatsanwaltschaft zu einer Einstellungsentscheidung befugt. Allerdings bedeute dieser staatsanwaltschaftliche Vorbehalt keinen Vollermittlungsauftrag für die Polizei. Sie braucht die gesetzlich vorgeschriebene Sachverhaltsaufklärung nur soweit voranzutreiben, dass die Staatsanwaltschaft eine verfahrensbeendende Maßnahme treffen kann. Sie kann nach dieser Bestimmung unter Umständen sogar Ermittlungen abbrechen, wenn sie der Ansicht ist, dass der Staatsanwaltschaft ausreichend Informationen zur Verfügung stehen und diese voraussichtlich eine Einstellung nach §§ 153, 153 a StPO in Betracht ziehen und/oder das Opfer auf den Privatklageweg verweisen kann[405]. Nähere Angaben zum Ermittlungsumfang werden allerdings nur in der Bestimmung *Sachsens* gemacht[406]. Nach dieser müssen lediglich nicht nachholbare Ermittlungen durchgeführt und Beweismittel gesichert werden. Tatörtlichkeiten, besondere Tatumstände sowie weitere Täterkenntnisse sind lediglich stichwortartig zu dokumentieren. Der Vorschlag, die Ermittlungen zu beschränken, ist von der Polizei überdies im Schlussbericht kurz zu begründen. In Zweifelsfällen kann zuvor Rücksprache mit der Staatsanwaltschaft gehalten werden[407].

Neben einem gewissen praktischen Erfahrungswert wird der Polizei die Voraussicht über die weitere Verfahrensweise seitens der Staatsanwaltschaft meist durch einschlägige Richtlinien zum Einstellungsverhalten nach §§ 153, 153 a StPO, § 31 a BtMG erleichtert. In *Baden-Württemberg* wird die Polizei sogar ausdrücklich auf die Richtlinie zur strafverfahrensrechtlichen Behandlung der Kleinkriminalität verwiesen, die Angaben dazu macht, wann die Staatsanwaltschaft geeigneter Weise ein Verfahren nach §§ 153 ff. StPO einzustellen bzw. auf den Privatklageweg zu verweisen hat. Diese Leitlinien gelten ausdrücklich auch für das Ermittlungsverhalten der Polizei[408].

3. Beschränkung der Ermittlungen bei zu erwartender Einstellung nach § 45 I, II JGG

Außer in *Hessen* ist das Einstellungsverfahren für die Staatsanwaltschaft im jugendstrafrechtlichen Bereich (§§ 45 ff. JGG) anhand von dazu erlassenen untergesetzli-

[404] So im Ergebnis auch die Ziffer 1 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000 in Baden-Württemberg.

[405] Schleswig-Holstein: Ziffer 3.4 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Niedersachsen: Ziffer 3.5 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.09.1996; Baden-Württemberg: Ziffer 1 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000; Sachsen: Ziffer II 3 b) d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998; Berlin: Ziffer 4.1 d. AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002.

[406] Ziffer II 3 b) d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.

[407] Ziffer II 3 b) d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.

[408] Ziffer 1 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000/Ziffer 3.4 d. KleinkriminalitätsErl. v. 06.12.2000.

chen Bestimmungen landesintern geregelt[409]. In diesen Bestimmungen finden sich auch Vorgaben zur polizeilichen Ermittlungstätigkeit im Rahmen von § 45 I, II JGG sowie zur Mitwirkung der Polizei an diesem Verfahren.

Was die auferlegte Ermittlungsintensität im Rahmen der Einstellung nach § 45 I, II JGG anbelangt, so kann hier vorweggenommen werden, dass auch bei diesen voraussichtlich von der Staatsanwaltschaft anzuwendenden Verfahren der Umfang der polizeilichen Ermittlungen im Vergleich zu solchen, die sicher zu einer Anklageerhebung führen werden, beschränkt ist. Allerdings wird die polizeiliche Ermittlungstätigkeit im jugendstrafrechtlichen Bereich untergesetzlich wesentlich detaillierter geregelt. Die Bestimmungen unterscheiden sich teilweise in ihrem Ausmaß voneinander, sodass es sinnvoll erscheint, sie einzeln darzustellen:

3.1. Ermittlungsaufwand bei § 45 I JGG

Gemeinsam ist allen Vorschriften, dass die Polizei eine eigene Beurteilungskompetenz dafür hat, ob für den ihr vorliegenden Fall das Diversionsverfahren eine geeignete Reaktion darstellt[410]. Ihre Beurteilung nimmt die Polizei anhand von Angaben über bestehende Anwendbarkeitskriterien, wie z.B. zur Erstreckung des Verfahrens auf Wiederholungstäter etc. vor sowie mit Hilfe eines in den meisten Ländern bestehenden beispielhaften Straftatenkataloges[411]. Nur die Bestimmung *Rheinland-Pfalz* bietet eine solche Orientierungshilfe nicht. Hier ist ein Diversionsverfahren generell bei allen Vergehen geständiger Jugendlicher anwendbar[412]. In *Hamburg* hingegen ist der bestehende Straftatenkatalog für § 45 I JGG sogar abschließend[413].

---

[409] Schleswig-Holstein: Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998; Hamburg: RV d. GStA v. 02.01.01; Rheinland-Pfalz: RdSchreiben d. JM, IM, d. M f. Sport, Soziales u. Familie v. 31.07.1987; Thüringen: Diversionsrichtl. d. Thüringischen JM v. 25.04.1996; Saarland: Erl. d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992; Baden-Württemberg: Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997; Niedersachsen: Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998; Brandenburg: Gem. Rderl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend u. Sport v. 22.12.2000/06.02.2003; Sachsen-Anhalt: Gem. RdErl. d. MI, MS u. MJ v. 13.12.2002; Sachsen: Gem. VwV Diversion v. 17.08.1999; Berlin: Gem. Anordn. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999; NRW: Gem. RdErl. d. JM, IM, d. M f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales u. d. MK v. 01.02.1992.

[410] Über die Signifikanz dieser Kompetenz und den Unterschied zum allgemeinen Strafrecht siehe weiter unten unter B.IV.6.

[411] Hamburg: Ziffer D. 1 d. RV d. GStA v. 02.01.01; Niedersachsen: Ziffer I.2 u. Anlage d. Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998; Sachsen-Anhalt: Ziffer B.II.1./2. d. Gem. RdErl. d. MI, MS u. MJ v. 13.12.2002; Saarland: Ziffer 2. d. Erl. d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992; NRW: Ziffer 1 d. Gem. RdErl. d. JM, IM, d. M f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales u. d. MK v. 01.02.1992; Brandenburg: Ziffer II.1 d. Gem. Rderl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend u. Sport v. 22.12.2000/06.02.2003; Baden-Württemberg: Ziffer II/Anlage d. Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997; Berlin: Ziffer B.I. u. Anlage / C.I.1. d. Gem. Anordn. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999; Sachsen: Ziffer II.3.d. Gem. VwV Diversion v. 17.08.1999; Schleswig-Holstein: Ziffer 2.4 u. Anlage d. Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998; Thüringen: Ziffer 3./ 3.1 d. Diversionsrichtl. d. Thüringischen JM v. 25.04.1996.

[412] Ziffer 1.3 d. RdSchreiben d. JM, IM, d. M f. Sport, Soziales u. Familie v. 31.07.1987.

[413] Ziffer D.1.a d. RV d. GStA v. 02.01.01.

Bezüglich der Ermittlungsintensität stellen sich dann folgende, unterschiedlich weit gehende Regelungen dar:

In *Hamburg* kann die Polizei in einschlägigen Fällen des für § 45 I JGG vorgegebenen Straftatenkataloges eine Vernehmung gänzlich unterlassen und die Akten mit einem Hinweis auf das Vorliegen eines solchen direkt an die Staatsanwaltschaft weiterleiten[414]. In allen anderen Ländern hingegen hat eine Vernehmung in jedem Falle zu erfolgen. In *Niedersachsen*, *Sachsen-Anhalt*, *Rheinland-Pfalz* und *Saarland* sind insbesondere folgende Umstände aktenkundig zu machen:

In den beiden Ersteren ist notwendig auf

- die Einsicht in das begangene Unrecht,
- Reaktionen der Erziehungsberechtigten, insbesondere bereits getroffene erzieherische Maßnahmen,
- nachteilige Folgen der Tat für den Beschuldigten (eigener Schaden, Verlust der Ausbildungs- und Arbeitsstätte),
- geleisteten Schadensersatz sowie auf eine seinerseits erfolgte Entschuldigung bzw. die Bereitschaft hierzu und zu einem Täter-Opfer-Ausgleich
- als auch auf den Verzicht auf die Rückgabe von Tatwerkzeugen und die Einwilligung in die Löschung unrechtmäßig erworbener oder hergestellter Ton- und Bildaufzeichnungen und EDV-Programme oder die Herausgabe sonstiger durch die Tat erworbener Gegenstände

einzugehen[415]. Weitere Ermittlungen im sozialen Umfeld sollen und können möglichst unterbleiben[416].

Im *Saarland* und in *Rheinland-Pfalz* hingegen sind bei der Vernehmung lediglich Ermittlungen

- zur Person des Beschuldigten,
- zu dessen Tatmotivation,
- zu etwa bereits auf den Beschuldigten erzieherisch wirkenden Reaktionen

(durch Eltern, Ausbilder, Schule, Geschädigte, etc.) anzustellen. Danach ist zu entscheiden, ob eine Diversion angesichts der Ergebnisse in Betracht zu ziehen ist[417].

In *Nordrhein-Westfalen* hat eine persönliche Vernehmung des Jugendlichen stattzufinden, über deren Inhalt keine Vorgaben gemacht werden. Zur Vorbereitung einer staatsanwaltschaftlichen Entscheidung hat die Polizei dann in einem Vermerk festzuhalten, ob nach ihrer Auffassung die vorliegenden Tatsachen eine erzieherische Wirkung zeigen, die eine Ahndung durch das Jugendgericht entbehrlich

---

414 Ziffer 2 d. RV d. GStA v. 02.01.01.

415 Sachsen-Anhalt: Ziffer C.I.3 d. Gem. RdErl. d. MI, MS u. MJ v. 13.12.2002; Niedersachsen: Ziffer II.1.1 d. Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998.

416 Ziffer II.1.1 d. Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998 in Niedersachsen.

417 Saarland: Ziffer 2.1 d. Erl. d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992; Rheinland-Pfalz: Ziffer 2.1.1 d. RdSchreiben d. JM, IM, d. M f. Sport, Soziales u. Familie v. 31.07.1987.

macht. Die Polizei soll in keinem Fall zusätzliche Erhebungen anstellen oder erzieherische Maßnahmen vermitteln. Als Informationsquellen sollen nur diejenigen herangezogen werden, die im jeweiligen Einzelfall auch der Tataufklärung dienen[418].

In *Brandenburg* hat lediglich das Führen eines Tat- und Schuldnachweises ohne Widerspruch des Beschuldigten zu erfolgen. Wie dies einherzugehen hat, obliegt allein der Polizei[419].

Nach *Sächsischer* Bestimmung wird verlangt, sämtliche für eine Einstellung nach § 45 I JGG relevanten Umstände zu ermitteln. Dies soll unter Umständen durch Einbeziehung von Schule und Ausbilder erfolgen. Bei Delikten, die in dem Straftatenkatalog aufgelistet werden, sind eingehende Ermittlungen aber meist entbehrlich[420].

In *Berlin* wird vorgegeben, dass über eine verantwortliche Vernehmung und den Kontakt mit dem Erziehungsberechtigten hinaus weitere Ermittlungen im sozialen Umfeld unterbleiben können[421].

In *Baden-Württemberg* richtet sich die Ermittlungstätigkeit nach verschiedenen Fallgruppen. Liegt eine in der Richtlinie aufgelistete Straftat vor, so sind bei erster Auffälligkeit keine eingehenden Ermittlungen notwendig, wenn der Beschuldigte den Tatvorwurf nicht ernstlich bestreitet und die Prognose günstig ist[422]. Ist eine dieser Voraussetzungen nicht erfüllt, so hat eine umfassende Ermittlung zur Person, dem sozialen Umfeld des Beschuldigten, zum Zusammenhang zwischen Tat und Täter sowie zum Stand seiner sittlichen und geistigen Reife zu erfolgen. Dabei wird ein Katalog für mittelschwere Verfehlungen vorgegeben. Mit dessen Hilfe sollen die für eine Diversionsentscheidung bedeutsamen Umstände ermittelt und aktenkundig gemacht werden[423]. Diese sind

- Wirkung des Kontakts mit der Polizei auf den Beschuldigten,
- erzieherische Maßnahmen, die Erziehungsberechtigte bereits getroffen haben oder die zu erwarten sind,
- nachteilige Folgen der Tat für den Beschuldigten, wie z.B. ein eigener materieller oder gesundheitlicher Schaden, Verlust der Ausbildungs- oder Arbeitsstelle,
- eine Schadensersatzleistung oder eine Entschuldigung, wenn und soweit sie bereits erfolgt sind[424].

[418] Ziffer 2.1 d. Gem. RdErl. d. JM, IM, d. M f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales u. d. MK v. 01.02.1992.

[419] Ziffer III.1.a) d. Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003.

[420] Ziffer III 1 a)/b) d. Gem. VwV Diversion v. 17.08.1999.

[421] Ziffer C.1.1 d. Gem. Anordnung d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999.

[422] Ziffer III.1.a) d. Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997.

[423] Ziffer III.1.b) d. Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997.

[424] Ziffer III.1.b) d. Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997.

In *Schleswig-Holstein* und *Thüringen* werden hingegen keine Angaben zum Ermittlungsumfang gemacht.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die einzelnen landesinternen Regelungen zwar in ihren inhaltlichen Ausführungen sehr wohl voneinander unterscheiden. Allerdings sehen die Regelungen allesamt in dem für eine Einstellung geeigneten Deliktsbereich eine auf das Wesentliche beschränkte Ermittlung vor. Darüber hinausgehende Nachforschungen können auch zum Schutze des Beschuldigten vor zu weit gehender Stigmatisierung unterbleiben.

Die Akten sind nach Abschluss dieser Ermittlung und gegebenenfalls nach Durchführung einer erzieherischen Reaktion[425] unverzüglich der Staatsanwaltschaft zur Entscheidung vorzulegen. Ihre sofortige Information über den vorliegenden Sachverhalt hat grundsätzlich nicht zu erfolgen, es sei denn, es ist in Zweifelsfällen eine telefonische Rücksprache angeraten[426]. Eine notwendige Einbeziehung des Jugendamtes schon bei Verfahrenseinleitung hat nur in *Sachsen*[427], *Brandenburg*[428] und *Rheinland-Pfalz*[429] zu erfolgen. In *Schleswig-Holstein*, *Nordrhein-Westfalen*, *Niedersachsen*, *Baden-Württemberg*, dem *Saarland* und *Berlin* werden das Jugendamt und die Jugendgerichtshilfe nur dann unterrichtet, wenn deren erzieherische bzw. fürsorgerische Maßnahmen im polizeilichen Ermittlungsverhalten notwendig erscheinen oder eine Gefährdung des Beschuldigten vorliegt[430]. Dies hat spätestens bei Aktenübergabe zu erfolgen, indem eine Kopie der Akten für die Staatsanwaltschaft auch für das Jugendamt angefertigt wird[431].

3.2. Ermittlungsaufwand bei § 45 II JGG

Auch für dieses Verfahren wird der Polizei in allen untersuchten Ländern, die eine derartige Regelung verzeichnen können, eine eigenständige Beurteilungskompetenz zugesprochen, und zwar sowohl über die Eignung der Diversion nach § 45 II JGG als auch über die Unzulänglichkeit einer Reaktion nach Absatz 1.

---

425 Dazu weiter unten unter Teil 2, Kap. 4, A.

426 Saarland: Ziffer 2.1 d. Erlass d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992.

427 Ziffer II.1 d. Gem. VwV Diversion v. 17.08.1999.

428 Ziffer III.1 d. Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003.

429 Ziffer 2.1.2 d. RdSchreiben d. JM, IM, d. M f. Sport, Soziales u. Familie v. 31.07.1987.

430 Saarland: Ziffer 2.3 d. Erlass d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992; Schleswig-Holstein: Ziffer 3.1.3 d. Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998; NRW: Ziffer 2.1 u. dazugehörige FN d. Gem. RdErl. d. JM, IM, d. M f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales u. d. MK v. 01.02.1992; Niedersachsen: Ziffer II.3 d. Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998; Baden-Württemberg: Ziffer 1 b) d. Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997; Berlin: Ziffer C.I.4 d. Gem. Anordn. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999/Ziffer I.1 d. Empfehlung zur Umsetzung d. Diversionsrichtl. - Gem. Anordn. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999.

431 So konkretisieren es zumindest Ziffer C.I.4./ D.I.1 d. Gem. Anordn. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999 in Berlin; Ziffer 1 b) d. Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997 in Baden-Württemberg.

Ihre Beurteilung nimmt die Polizei wieder anhand vorgegebener Anwendbarkeitskriterien und mit Hilfe eines in den meisten Ländern bestehenden Straftatenkataloges vor. Entweder besteht für Absatz 2 ein eigenständiger Katalog[432] oder aber das Verfahren kann nach § 45 II JGG bei allen Taten eingestellt werden, die bei der Ersttat nach Absatz 1 eingestellt wurden wie auch bei schwereren Taten als denen des Absatz 1[433]. In *Rheinland-Pfalz, Thüringen* und *Hamburg* ist kein Straftatenkatalog vorhanden. In den beiden letzteren Ländern ist das Verfahren grundsätzlich auf alle Taten anwendbar[434], in *Rheinland-Pfalz* nur bei Vergehen geständiger Beschuldigter[435].

Der erforderliche Ermittlungsumfang bei einer für die Polizei nahe liegenden Einstellung nach § 45 II JGG unterscheidet sich nur in *Hamburg* und *Sachsen* von dem des Absatz 1. In anderen Ländern hat die Polizei demgemäß die Ermittlungen mit derselben Intensität zu betreiben wie dort.

In *Hamburg* hat bei einer möglich erscheinenden Behandlung des Beschuldigten nach § 45 II JGG im Unterschied zu einer Behandlung nach Absatz 1 nun eine Vernehmung zu erfolgen[436]. Die Polizei ist hier zudem nicht mehr strikt an den Straftatenkatalog für Absatz 1 gebunden[437]. Sie stellt detaillierte Ermittlungen über die persönliche und soziale Situation des Beschuldigten sowie über bereits erfolgte erzieherische Maßnahmen im sozialen Nahbereich und deren Wirkung auf den Täter an. Sie fertigt anschließend einen ausführlichen Dokumentationsbogen an, der der Akte beigefügt wird und auf Grundlage dessen es der Staatsanwaltschaft möglich sein soll, das Verfahren gegebenenfalls sofort einzustellen[438].

Liegt in *Sachsen* eine Verfahrenseinstellung nach § 45 II JGG nahe, ermittelt die Polizei umfassend zur Person und dem sozialen Umfeld des Beschuldigten, zum Zusammenhang zwischen Tat und Täter sowie zum Stand seiner persönlichen und sozialen Entwicklung[439]. Sie soll dabei insbesondere dieselben Umstände ermitteln

---

[432] So in Sachsen: Ziffer II.4.b) d. Gem. VwV Diversion v. 17.08.1999; Sachsen-Anhalt: Ziffer B.II.4 d. Gem. RdErl. d. MI, MS u. MJ v. 13.12.2002.

[433] So in den Regelungen von Baden-Württemberg: Ziffer II u. Anlage d. Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997; Brandenburg: Ziffer II.2 d. Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003; Berlin: Ziffer B.I. u. Anlage C.I.1. d. Gem. Anordn. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999/Ziffer I.1 d. Empfehlung zur Umsetzung d. Diversionsrichtl. - Gem. Anordn. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999; NRW: Ziffer 1 d. Gem. RdErl. d. JM, IM, d. M f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales u. d. MK v. 01.02.1992; Schleswig-Holstein: Ziffer 2.4 u. Anlage d. Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998; Niedersachsen: Ziffer I.2. u. Anlage d. Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998; Saarland: Ziffer 2 d. d. Erlass d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992.

[434] Thüringen: Ziffer 3.2 d. Diversionsrichtl. d. Thüringischen JM v. 25.04.1996; Hamburg: Ziffer E.1 d. RV d. GStA v. 02.01.01.

[435] Ziffer 1.3 d. RdSchreiben d. JM, IM, d. M f. Sport, Soziales u. Familie v. 31.07.1987.

[436] Ziffer E.1/2 d. RV d. GStA v. 02.01.01.

[437] Ziffer E.11 d. RV d. GStA v. 02.01.01.

[438] Ziffer E.2.a) d. RV d. GStA v. 02.01.01.

[439] Ziffer III.1.c d. Gem. VwV Diversion v. 17.08.1999.

und aktenkundig machen wie die in *Niedersachsen* und *Sachsen-Anhalt* für § 45 I JGG vorgegebenen.

Der Zeitpunkt der Aktenübergabe und der Benachrichtigung der Staatsanwaltschaft unterscheidet sich nicht von den Angaben zu § 45 I JGG.

Was die Benachrichtigung des Jugendamtes und der Jugendgerichtshilfe angeht, so hat sie auch hier immer dann zu erfolgen, wenn erzieherische oder fürsorgerische Maßnahmen schon während der polizeilichen Ermittlungen notwendig erscheinen oder eine Gefährdung des Beschuldigten vorliegt[440]. Im letzteren Falle erfolgt dies spätestens mit Aktenübergabe an die Staatsanwaltschaft[441]. Im *Saarland* und in *Brandenburg* hingegen hat die Polizei bei § 45 II JGG immer das Jugendamt zu informieren[442]. Im *Saarland* kann zur Intensivierung des Diversionsverfahrens diese Unterrichtung unter Umständen auch fernmündlich erfolgen[443].

4. Begrenzung des Verfahrensstoffes (§ 154 StPO)

In *Schleswig-Holstein*, *Baden-Württemberg*, *Berlin*, *Niedersachsen* und *Sachsen* soll bei unklarer Rechtslage oder Verfahren mit größerem Ermittlungsaufwand durch fernmündliche Absprache oder anhand eines Zwischenberichts mit Sachverhaltsdarstellung und Skizzierung der vorgesehenen Ermittlungshandlungen frühzeitig eine Entscheidung der Staatsanwaltschaft über eine Verfahrensbegrenzung herbeigeführt werden[444]. Es kann hier unter Umständen aber auch ohne Durchführung einer Vollermittlung eine Aktenvorlage erfolgen. So ist es z.B. nach *Niedersächsischer* Regelung möglich, dass die Polizei in geeigneten Fällen zunächst ohne vollständige Ausermittlung des Sachverhaltes die Abstimmung über das weitere Verfahren mit der Staatsanwaltschaft herbeiführt. Dies kann dann geboten sein, wenn bei der Polizei aktuell andere schwerwiegende strafrechtliche Vorwürfe gegen den Beschuldigten vorliegen. Darüber, dass in diesen Fällen alsbald eine Aktenübergabe zu erfolgen hat, wird keine Aussage getroffen[445].

---

[440] NRW: Ziffer 2.1 Fn. 1 d. Gem. RdErl. d. JM, IM, d. M f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales u. d. MK v. 01.02.1992; Schleswig-Holstein: Ziffer 3.1.3 d. Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998; Niedersachsen: Ziffer II.3 d. Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998; Baden-Württemberg: Ziffer III.1 d. Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997; Sachsen: Ziffer III.1 d. Gem. VwV Diversion v. 17.08.1999, Berlin: Ziffer I.1 und Fn. d. Gem. Anordn. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999; Sachsen-Anhalt: Ziffer III.1 d. Gem. RdErl. d. MI, MS u. MJ v. 13.12.2002.

[441] So zumindest die Regelungen in NRW: Ziffer 2.1 Fn.1 d. Gem. RdErl. d. JM, IM, d. M f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales u. d. MK v. 01.02.1992 und in Baden-Württemberg: Ziffer III.1 d. Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997.

[442] Saarland: Umkehrschluss aus Ziffer 2.3/2.4.2 d. Erl. d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992; Brandenburg: Ziffer III.1 d. Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003.

[443] Ziffer 2.8.2 d. Erl. d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992.

[444] Schleswig-Holstein: Ziffer 3.3 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995, Baden-Württemberg: Ziffer 3.3 d. Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000, Berlin: 4.2 d. AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002, Sachsen: Ziffer 3.e.) d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998 Niedersachsen: 3.4 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d.MI v. 16.09.1996.

[445] Ziffer 3.4 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.09.1996.

Tabelle 3: Tabellarischer Überblick über die Ermittlungsintensität der Polizei im Allgemeinen

Beschränkter Ermittlungsumfang bei Sachverhalten, die der Polizei geeignet erscheinen für…

	Staatsanwaltschaftliche Einstellung nach § 170 II StPO	Staatsanwaltschaftliche Einstellung nach §§ 153, 153 a StPO	Staatsanwaltschaftliche Einstellung nach § 154 StPO	Staatsanwaltschaftliche Einstellung nach § 45 I, II JGG
Niedersachsen	+	+	+	+
Baden-Württemberg	–	+	+	+
Sachsen	–	+	+	+
Berlin	–	+	+	+
Schleswig-Holstein	+	+	+	–
Saarland	–	–	–	+
Brandenburg	–	–	–	+
Sachsen-Anhalt	–	–	–	+
Rheinland-Pfalz	–	–	–	+
Nordrhein-Westfalen	–	–	–	+
Hamburg	–	–	–	+
Hessen	–	–	–	–
Thüringen	–	–	–	–

II. Regelungen zur Ermittlungsintensität und Eigenständigkeit bei der Ermittlungsdurchführung in besonderen Deliktsbereichen

1. Ermittlungsbeschränkung durch Geltung eines vereinfachten Verfahrens im Bereich der Massen- und Kleinkriminalität

Regelungen zu einem vereinfachten Verfahren bei der polizeilichen Strafverfolgung existieren in sechs der 13 untersuchten Länder, nämlich in *Schleswig-Holstein*[446], *Niedersachsen*[447], *Hessen*[448], *Saarland*[449], *Brandenburg*[450] und *Sachsen*[451], die

[446] Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995.

[447] Bek. d. MJ v. 22.08.1995.

[448] Gem. RdErl. d. MdILFuN u. d. MdJuE v. 20.05.1997.

[449] Gem. Erl. d. IM u. d. JM v. 14.09.1990.

[450] AV d. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000.

alle ein gemeinsames Ziel verfolgen. So heißt es beispielhaft in der *Hessischen* Richtlinie, „*das vereinfachte Verfahren soll die Arbeit mit Hilfe standardisierter Formblätter durch die Beschränkung auf das Wesentliche rationalisieren, ohne auf die für das strafrechtliche Ermittlungsverfahren im Rahmen der gesetzlich bestimmten Strafverfolgungsverpflichtung notwendigen Feststellungen zu verzichten. Die Straffung des Verfahrens dient dazu, Arbeitskapazitäten bei den Strafverfolgungsbehörden freizusetzen, die für die Bekämpfung der mittleren und schweren Kriminalität benötigt werden.*“[452]

1.1. Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich erstreckt sich allgemein auf rechtlich und tatsächlich einfach gelagerte Fälle der Klein- und leichten Massenkriminalität. In *Schleswig-Holstein*, *Niedersachsen* und *Brandenburg* wird als Anwendungsbereich lediglich die einfach gelagerte Massen- und Kleinkriminalität angesehen[453]. In *Brandenburg*[454] erstreckt sich die Anwendung ebenfalls auf diese Deliktsbereiche, allerdings darf der Schadenswert oder der angestrebte Vermögensvorteil 500 Euro nicht überschreiten. Im *Saarland* liegt diese Grenze bei 250 Euro[455]. In allen vier Ländern wird die Einordnung eines Deliktes in diese Bereiche durch einen bestehenden Straftatenkatalog unterstützt[456].

In *Hessen* ist der Anwendungsbereich restriktiver; hier ist ein vereinfachtes Verfahren lediglich bei Anzeigevorgängen wegen Vergehen der Massen- und Kleinkriminalität möglich[457]. Ein Straftatenkatalog liegt hier nicht vor.

1.2. Ausschluss der Anwendung des vereinfachten Verfahrens

Die Anwendung des vereinfachten Verfahrens wird überdies in allen Vergleichsländern durch einige Ausschlusskriterien eingeschränkt. Diese überschneiden sich in vielerlei Punkten und können daher wie folgt zusammengefasst werden:

---

[451] VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.

[452] Ziffer 1 d. Gem. RdErl. d. MdILFuN u. d. MdJuE v. 20.05.1997.

[453] Schleswig-Holstein: Ziffer 4.3.1. d Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Niedersachen: Ziffer 1 d. Bek. D. MJ v. 22.08.1995.

[454] Brandenburg: Ziffer II.1. d. AV d. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000.

[455] Ziffer II.1.3 d. Gem. Erl. d. IM u. d. JM v. 14.09.1990.

[456] Schleswig-Holstein: Ziffer 4.3.1. d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Niedersachen: Ziffer 1.1 d. Bek. d. MJ v. 22.08.1995; Brandenburg: Ziffer II.1.a) d. AV d. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000.

[457] Ziffer 2 d. Gem. RdErl. d. MdILFuN u. d. MdJuE v. 20.05.1997.

Tabelle: 4 Ausschlusskriterien für ein vereinfachtes Verfahren

	Schleswig-Holstein[458]	Nieder-sachsen[459]	Hessen[460]	Saarland[461]	Brandenburg[462]	Sachsen[463]
Straftaten von besonderer Bedeutung	+[464]	+[465]	+[466]	+[467]	+[468]	+[469]
Serientat	+	+	–	+	+	–
Täter-gemeinschaft	+	+	–	+	+[470]	–
Haftsachen	+	+	–	+	–	+
Täter-persönlichkeit	+[471]	+[472]	–	+[473]	–	–
Heranwachsende/ Jugendliche	+	+[474]	+	+[475]	+	+

Wie hieraus ersichtlich ist, besteht in allen Vergleichsländern Einigkeit über den Ausschluss des vereinfachten Verfahrens bei Jugendlichen und Heranwachsenden sowie bei bedeutenden Sachverhalten.

---

458 Ziffer 4.3.1 d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995.

459 Ziffer 1.2 d. Bek. D. MJ v. 22.08.1995.

460 Ziffer 2.2 d. Gem. RdErl. d. MdILFuN u. d. MdJuE v. 20.05.1997.

461 Ziffer III. d. Gem. Erl. d. IM u. d. JM v. 14.09.1990.

462 Ziffer II. 1 b) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000.

463 Ziffer IV. 2. c) d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.

464 Mit Wirkung in der Öffentlichkeit.

465 Wenn ein Verfahren eine umfassende Bearbeitung erfordert.

466 Bei besonderer Begehungsform, überregionaler Bedeutung, bei Mitführen und Gebrauch von Schusswaffen, bei besonderer Öffentlichkeitswirksamkeit. Zudem konkret in den Ermittlungsverfahren wegen Verstößen gegen das BtMG, bei Verkehrsdelikten, Katalogtaten des § 100 a StPO, fremdenfeindlichen, antisemitischen und extremistischen sowie politisch motivierten Straftaten und Vergehen mit sexuellem Hintergrund.

467 Wegen Art, Ausführung und Schwere der Tat.

468 Bei fremdenfeindlicher, antisemitischer, extremistischer Motivation des Täters.

469 Art, Ausführung, Schwere der Folgen der Tat, z.B. überregional bedeutsame Straftaten oder besondere Umstände beim Beschuldigten, z.B. Vorstrafen.

470 Bei mehr als zwei Tätern.

471 Wenn Umstände erkennbar sind, dass Beschuldigter keine sachgerechten Äußerungen abgeben kann.

472 Bei Ausländern, wenn diese der dt. Sprache nicht mächtig sind und wenn Anhaltspunkte für eine verminderte Schuldfähigkeit bestehen.

473 Ausländer und Minderjährige als Zeuge sowie wenn die Persönlichkeit des Täters eine umfassende Ermittlung erfordert.

474 In Niedersachsen wird für Heranwachsende der Anwendungsbereich dahingehend erweitert, dass nur bei der Möglichkeit einer Diversion das vereinfachte Verfahren als Verfahrensart ausscheidet.

475 Und bei Kindern.

1.3. Ausgestaltung eines vereinfachten Verfahrens

Der Ablauf des Verfahrens gestaltet sich sehr unterschiedlich; so wird in *Schleswig-Holstein* und im *Saarland* das normale Verfahren mit Vernehmung und deren Protokollierung durch ein schriftliches Vorverfahren mit Hilfe eines standardisierten Vernehmungsprotokolls ersetzt[476].

In *Schleswig-Holstein* wird dem Beschuldigten auferlegt, innerhalb einer Frist von zwei Wochen ein vorgefertigtes Vernehmungsprotokoll auszufüllen[477]. Dies gilt dann als Vernehmung. Auch bei Verstreichenlassen der Frist durch den Beschuldigten gilt dieser dann grundsätzlich als vernommen[478].

Bei einem Geständnis des Beschuldigten können sowohl in *Schleswig-Holstein* als auch im *Saarland* alle weiteren Ermittlungen, insbesondere die Vernehmung von Zeugen, unterbleiben. Nur bei Unklarheiten muss nach dem Aufklärungsgrundsatz weiter verfahren werden[479].

Die Erhebungen werden dann unverzüglich an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Nach *Saarländischer* Regelung hat dies innerhalb von vier Wochen zu geschehen. Ein Strafantrag ist dabei nicht abzuwarten[480]. Überdies wird darauf hingewiesen, dass die in einem vereinfachten Verfahren behandelten Fälle nicht mehr in den Inpol-Dateien registriert zu werden brauchen[481].

In *Niedersachsen* und *Hessen* hingegen hat eine kurze persönliche Vernehmung Priorität. In *Hessen* soll eine Vernehmung möglichst direkt vor Ort stattfinden. Ist das nicht möglich, so soll diese zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden, wenn nötig auch auf schriftlichem Wege. Hiervon soll insbesondere bei klaren und einfachen Sachverhalten Gebrauch gemacht werden[482].

Was den Zeitpunkt der Übergabe an die Staatsanwaltschaft und die vorherige Ermittlungsintensität anbelangt, so wird in *Hessen* zwischen den verschiedenen Anzeigetypen unterschieden, und zwar zwischen Anzeigen ohne jeglichen Ermittlungs- und/oder Fahndungsansatz und solchen mit einem von beiden[483]. Bei Anzeigen ohne jeglichen Ermittlungsansatz wird der Vorgang unverzüglich an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Als ein *minus* an Ermittlungshandlungen werden neben der Sachverhaltsaufklärung hier lediglich die Beweismittelsicherung, die Ermittlung von Tatverdächtigen und Zeugen sowie deren Feststellung gefordert. Ggf. sind auch Auffälligkeiten zu vermerken. Bei bestehendem Sachfahndungsansatz hat die Datenerhebung möglichst schnell zu erfolgen. Der Vorgang ist dann

---

476 Schleswig-Holstein: Ziffer 4.5. d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Saarland: Ziffer IV 1./5. d. Gem. Erl. d. IM u. d. JM v. 14.09.1990.

477 Schleswig-Holstein: Ziffer 4.5. d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995.

478 Schleswig-Holstein: Ziffer 4.5. d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995.

479 Schleswig-Holstein: Ziffer 4.5. d. Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995; Saarland: Ziffer IV. 3 d. Gem. Erl. d. IM u. d. JM v. 14.09.1990.

480 Ziffer IV.4 d. Gem. Erl. d. IM u. d. JM v. 14.09.1990.

481 Saarland: Einleitung d. Gem. Erl. d. IM u. d. JM v. 14.09.1990.

482 Hessen: Ziffer 3.2 d. Gem. RdErl. d. MdILFuN u. d. MdJuE v. 20.05.1997.

483 Hessen: Ziffer 3.3 d. Gem. RdErl. d. MdILFuN u. d. MdJuE v. 20.05.1997.

innerhalb von 14 Tagen an die Staatsanwaltschaft zu übergeben. Bei Anzeigen mit Ermittlungsansatz sind der Beschuldigte und die Zeugen grundsätzlich zu vernehmen. Der Vorgang ist, auch in Zweifelsfällen, möglichst zeitnah an diese überzuleiten. Bei Antragsdelikten oder bei Verwendung eines Formulars für die schriftliche Äußerung wird der Vorgang erst nach Eingang eines Strafantrages oder der Äußerung des Beschuldigten, spätestens jedoch nach vier Wochen, an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Bei Privatklagedelikten, bei denen erkennbar kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung besteht, geschieht dies auch in Zweifelsfällen ohne jede weitere Ermittlung[484].

In *Niedersachsen* ist eine persönliche Vernehmung vor Ort anhand eines Kurzvernehmungsprotokolls vorrangig[485]. Neben der Sachverhaltsaufnahme sind alle Beweismöglichkeiten auszuschöpfen und personelle Feststellungen zu treffen. Bei einem Geständnis können alle weiteren Ermittlungen unterbleiben, u.a. auch die Vernehmung von Zeugen[486]. Ist eine sofortige Vernehmung nicht möglich, so erfolgt die Zusendung eines Standardformulars, welches dann innerhalb von 14 Tagen ausgefüllt zurückzusenden ist. Auch Zeugen können anhand eines Vordrucks „Zeugenanhörung“ schriftlich ihre Aussage machen[487]. Neben diesen sind keine weiteren Ermittlungen vor Weiterleitung notwendig[488]. Die Polizei vermerkt lediglich, ob gegen den Beschuldigten noch weitere Verfahren anhängig sind oder waren. Bei Privatklagedelikten können die Unterlagen ohne Ermittlungen weitergeleitet werden[489].

In *Sachsen* und in *Brandenburg* hingegen stehen sich beide Verfahrensweisen alternativ gegenüber. In *Sachsen* kann zum einen eine persönliche Vernehmung anhand eines standardisierten Vordrucks erfolgen[490]. Dieser ist, wenn möglich, durch den Polizisten auszufüllen und vom Beschuldigten lediglich zu unterschreiben. Anstelle einer persönlichen Vernehmung kann dem Beschuldigten aber auch Gelegenheit zu einer schriftlichen Äußerung innerhalb von zwei Wochen gegeben werden[491]. Dies hat wiederum anhand eines speziell zu diesem Zwecke erstellten Vordrucks zu erfolgen. Bei einem Geständnis können die weiteren Ermittlungen sehr beschränkt ausfallen. Eine Zeugenvernehmung hat aber im Gegensatz zu den anderen Ländern zu erfolgen. Wenn es der Sachverhalt zulässt, kann dies schriftlich geschehen[492]. Der Vorgang ist dann bei vollständigem Vorliegen der ausgefüllten

[484] Hessen: Ziffer 3.3 d. Gem. RdErl. d. MdILFuN u. d. MdJuE v. 20.05.1997.
[485] Niedersachsen: Ziffer 2.2 d. Bek. D. MJ v. 22.08.1995.
[486] Niedersachsen: Ziffer 2.2/ 2.4 d. Bek. D. MJ v. 22.08.1995.
[487] Niedersachsen: Ziffer 2.3 d. Bek. D. MJ v. 22.08.1995.
[488] Niedersachsen: Ziffer 2.4/ 2.6 d. Bek. D. MJ v. 22.08.1995.
[489] Niedersachsen: Ziffer 2.5 d. Bek. D. MJ v. 22.08.1995.
[490] Sachsen: Ziffer IV.3.a)/b) d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.
[491] Sachsen: Ziffer IV. 3.b. bb) d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.
[492] Sachsen: Ziffer IV.3.c) d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.

Vordrucke unverzüglich an die Staatsanwaltschaft abzugeben. Die Polizeidienststellen legen hierzu eigene Akten an, deren Aufbewahrungsfrist ein Jahr beträgt[493].

In *Brandenburg* entscheidet die Schwere der Straftat über die Anwendung einer der beiden Verfahrensalternativen[494]. Bei geringfügigen Delikten (hierunter werden solche verstanden, die in der Regel eingestellt werden oder bei denen auf den Privatklageweg verwiesen wird) ist das schriftliche Vorverfahren zu präferieren[495]. Bei allen anderen Delikten soll die Ermittlungstätigkeit gegenüber den geringfügigen Taten entsprechend den Umständen des Falles ausgeweitet werden[496]. Die Polizei fertigt eine gestraffte Niederschrift über die Vernehmung von Beschuldigten und Zeugen an und stellt den Sachverhalt stichwortartig dar[497]. Bei Zweifeln über die Schwere des Sachverhaltes und die notwendige Ermittlungsintensität ist eine fernmündliche Rücksprache mit der Staatsanwaltschaft zu halten[498]. Dies soll insbesondere dann geschehen, wenn ihr die Durchführung eines beschleunigten Verfahrens als geeignet erscheint[499].

1.4. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in allen sechs Ländern, wenn auch unterschiedlich ausgestaltet, Regelungen zum beschränkten Ermittlungsverfahren im Massenkriminalitätsbereich vorhanden sind.

In diesen Fällen ermittelt die Polizei nur soviel wie unbedingt nötig, damit die Staatsanwaltschaft anhand dieser Informationen über die Anklageerhebung entscheiden kann. Die Ergebnisse werden meist in standardisierten Formblättern festgehalten und ihr unverzüglich nach Erhebung zugesandt. Weitere Ermittlungen können unterbleiben.

2. Bei leichten (zur Einstellung geeignet erscheinenden) Drogendelikten

Was die Behandlung von leichten Drogendelikten anbelangt, so finden sich in den untersuchten Ländern weitgehend einheitliche Regelungen. Bei Delikten, die nach Ansicht der Polizei voraussichtlich eine Einstellung des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft nach § 31 a BtMG nach sich ziehen werden, kann sie den Ermittlungsumfang beschränken. Dieser Umfang ist insbesondere durch die Richtlinien zur Behandlung von Betäubungsmittelstraftaten geregelt, die nach dem *Cannabisurteil des BVerfG vom 09.03.1994* in fast allen Ländern erlassen wurden[500].

---

[493] Sachsen: Ziffer IV.3.d.) d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.
[494] Brandenburg: Ziffer II.2.a) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000.
[495] Brandenburg: Ziffer II.2.a)aa) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000.
[496] Brandenburg: Ziffer II.2.a)bb) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000.
[497] Brandenburg: Ziffer II.2.a)bb)d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000.
[498] Brandenburg: Ziffer II.2.b) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000.
[499] Brandenburg: Ziffer II.2.b) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000.
[500] Siehe hierzu NJW 1994, S. 1577.

Zwar wird in *Hamburg* explizit darauf hingewiesen, dass aufgrund des Legalitätsprinzips eine Pflicht für die Polizei bestehe, jedem Verdacht einer Straftat gem. § 29 I, II, IV BtMG nachzugehen, auch wenn die Voraussetzungen des § 31 a BtMG gegeben erscheinen[501]. Dennoch wird hier aber, wie auch in allen anderen in die Analyse einbezogenen Ländern, von der Staatsanwaltschaft gefordert, darauf hinzuwirken, dass die Ermittlungsintensität auf ein notwendiges Maß reduziert wird[502]. Allein die Richtlinien in *Hessen*, *Brandenburg*, *Thüringen*, *Baden-Württemberg* und *Sachsen* enthalten keine Angaben zum Umfang polizeilicher Ermittlungen.

In den verbleibenden untersuchten Ländern besteht für die Polizei die Notwendigkeit folgender Ermittlungsmaßnahmen[503]:

Das gefundene Betäubungsmittel ist zu wiegen und in Zweifelsfällen ein Vortest durchzuführen sowie sämtliche Konsumutensilien sicherzustellen bzw. zu beschlagnahmen. Des Weiteren hat eine Vernehmung des Beschuldigten zu erfolgen, insbesondere zum Konsumverhalten, zur Herkunft des Betäubungsmittels und zum Verzicht auf Rückgabe der sichergestellten Ware[504].

Lediglich in *Nordrhein-Westfalen* wird darauf hingewiesen, dass die Vernehmung gegebenenfalls auch auf schriftlichem Wege vor sich gehen kann[505]. Gegebenenfalls ist nach der Vernehmung ein Vermerk über eine Betäubungsmittelabhängigkeit zu machen[506].

Außer in *Rheinland-Pfalz*, *Saarland* und *Niedersachsen* wird überdies ausdrücklich das Anfertigen einer Strafanzeige verlangt[507].

---

501 Ziffer III Nr.1 d. AV der Justizbehörde v. 10.08.1999, in der Fassung v. 19.07.2001 zu § 31 a BtMG.

502 Rheinland-Pfalz: RdSchreiben d. JM v. 23.08.1994 zu § 31 a BtMG, Hamburg: Ziffer III Nr.1 d. AV der Justizbehörde v. 10.08.1999, in der Fassung v. 19.07.2001 zu § 31 a BtMG.

503 NRW: Gem. RdErl. d. JM u. IM v. 13.05.1994 zu § 31 a BtMG; Rheinland-Pfalz: RdSchreiben d. JM v. 23.08.1994 zu § 31 a BtMG; Saarland: Gem. Erl. d. MdJ u. d. MiFAGS v. 07.03.1995 zu § 31 a BtMG; Hamburg: AV der Justizbehörde v. 10.08.1999, in der Fassung v. 19.07.2001 zu § 31 a BtMG; Sachsen-Anhalt: Gem. RdErl. d. MJ u. MI v. 06.12.1994 zu § 31 a BtMG; Schleswig-Holstein: Gem. Richtl. v. 01.06.1999 zu § 31 a BtMG; Berlin: Gem. AV d. JS u. IS v. 28.02.1995 zu § 31 a BtMG; Niedersachsen: Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 24.11.1994 zu § 31 a BtMG.

504 NRW: Ziffer IV. d. Gem. RdErl. d. JM u. IM v. 13.05.1994 zu § 31 a BtMG; Rheinland-Pfalz: Ziffer 3.2 d. RdSchreiben d. JM v. 23.08.1994 zu § 31 a BtMG; Saarland: Ziffer III d. Gem. Erl. d. MdJ u. d. MiFAGS v. 07.03.1995 zu § 31 a BtMG; Hamburg: Ziffer III.2 d. AV der Justizbehörde v. 10.08.1999, in der Fassung v. 19.07.2001 zu § 31 a BtMG; Sachsen-Anhalt: Ziffer III. d. Gem. RdErl. d. MJ u. MI v. 06.12.1994 zu § 31 a BtMG; Schleswig-Holstein: Ziffer III d. Gem. Richtl. v. 01.06.1999 zu § 31 a BtMG; Berlin: Ziffer III.1 d.Gem. AV d. JS u. IS v. 28.02.1995 zu § 31 a BtMG; Niedersachsen: Ziffer III.1 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 24.11.1994 zu § 31 a BtMG.

505 Ziffer IV. d. Gem. RdErl. d. JM u. IM v. 13.05.1994 zu § 31 a BtMG.

506 Niedersachsen: Ziffer III.1 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 24.11.1994 zu § 31 a BtMG; Sachsen-Anhalt: Ziffer III. d. Gem. RdErl. d. MJ u. MI v. 06.12.1994 zu § 31 a BtMG.

507 NRW: Ziffer IV. d. Gem. RdErl. d. JM u. IM v. 13.05.1994 zu § 31 a BtMG; Hamburg: Ziffer III.2 d. AV der Justizbehörde v. 10.08.1999, in der Fassung v. 19.07.2001 zu § 31 a BtMG; Sachsen-Anhalt: Ziffer III. d. Gem. RdErl. d. MJ u. MI v. 06.12.1994 zu § 31 a BtMG; Schleswig-Holstein: Ziffer III d. Gem. Richtl. v. 01.06.1999 zu § 31 a BtMG; Berlin: Ziffer III.1 d. Gem. AV d. JS u. IS v. 28.02.1995 zu § 31 a BtMG; Niedersachsen: Ziffer III.1 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 24.11.1994 zu § 31 a BtMG.

Ermittlungen können in allen Ländern grundsätzlich unterbleiben, wenn sie nicht für die Beurteilung des öffentlichen Interesses notwendig sind[508]. Die Akten sind dann vielmehr unverzüglich der Staatsanwaltschaft zu übersenden[509].

Darüber hinausgehende Angaben zum polizeilichen Ermittlungsverhalten finden sich lediglich in *Hamburg*. Hier ist es Aufgabe der Polizei, den drogenabhängigen Beschuldigten über Hilfsangebote der sozialen Dienste zu unterrichten und notfalls einen Kontakt herzustellen[510]. Auch dies ist in den Akten zu vermerken[511].

3. Bei Fällen Organisierter Kriminalität

Bei der Betrachtung der bestehenden Regelungen zur Organisierten Kriminalität wird deutlich, dass die Polizei nicht dieselben Ermittlungskompetenzen hat wie im Bereich der Massenkriminalität. In diesem Deliktsbereich kann sie weder bestimmen, welche Ermittlungsmaßnahmen sie durchführt, noch wann sie die Staatsanwaltschaft in die laufenden Ermittlungen einbindet. Es besteht auch kein Standardformular, anhand dessen sie ihre Vernehmungen gestaltet. Vielmehr bestehen in den Ländern, in denen Regelungen zum Verfahren im Bereich der Organisierten Kriminalität vorliegen, neben der Vorgabe einer unverzüglichen Mitteilungspflicht noch weitere Vorgaben, die die polizeilichen Definitionsprozesse sowie deren Ermittlungsverhalten vereinfachen und lenken sollen. So wird zum einen der Begriff der Organisierten Kriminalität definiert sowie ihre Erscheinungsformen dargestellt[512]. Explizit wird der Polizei hier das Recht zur Initiativermittlung zugesprochen und klar von ihren polizeirechtlichen Kompetenzen abgegrenzt[513]. Zudem

---

[508] Sachsen-Anhalt: Ziffer III/II Nr.3 d. Gem. RdErl. d. MJ u. MI v. 06.12.1994 zu § 31 a BtMG; NRW: Ziffer IV. d. Gem. RdErl. d. JM u. IM v. 13.05.1994 zu § 31 a BtMG; Hamburg: Ziffer III.2 d. AV der Justizbehörde v. 10.08.1999, in der Fassung v. 19.07.2001 zu § 31 a BtMG; Berlin: Ziffer III. 2 d. Gem. AV d. JS u. IS v. 28.02.1995 zu § 31 a BtMG; Schleswig-Holstein: Ziffer III d. Gem. Richtl. v. 01.06.1999 zu § 31 a BtMG; Saarland: Ziffer III. 2 d. Gem. Erl. d. MdJ u. d. MiFAGS v.07.03.1995 zu § 31 a BtMG.

[509] Sachsen-Anhalt: Ziffer III/II Nr.3 d. Gem. RdErl. d. MJ u. MI v. 06.12.1994 zu § 31 a BtMG; NRW: Ziffer IV. d. Gem. RdErl. d. JM u. IM v. 13.05.1994 zu § 31 a BtMG; Hamburg: Ziffer III.2 d. AV der Justizbehörde v. 10.08.1999, in der Fassung v. 19.07.2001 zu § 31 a BtMG; Berlin: Ziffer III. 2 d. Gem. AV d. JS u. IS v. 28.02.1995 zu § 31 a BtMG; Schleswig-Holstein: Ziffer III d. Gem. Richtl. v. 01.06.1999 zu § 31 a BtMG; Saarland: Ziffer III. 2 d. Gem. Erl. d. MdJ u. d. MiFAGS v. 07.03.1995 zu § 31 a BtMG.

[510] Ziffer IV. d. AV der Justizbehörde v. 10.08.1999, in der Fassung v. 19.07.2001.

[511] Ziffer IV. d. AV der Justizbehörde v. 10.08.1999, in der Fassung v. 19.07.2001.

[512] Saarland: Ziffer 2 d. RV d. MJ v. 18.04.1991, geändert durch Gem. Erl. v. 28.07.1999 zur Organisierten Kriminalität; Rheinland-Pfalz: Ziffer 2 d. Gem. RdSchreiben d. IM, JM v. 17.12.1990 zur Organisierten Kriminalität; Brandenburg: Ziffer 2 d. Gem. RdErl. des JM, MI, M. f. Europaangelegenheiten und Finanzen v. 08.07.1992, in der Fassung v. 18.04.2000 zur Organisierten Kriminalität; Berlin: Ziffer 2 d. Gem. Richtl. d. IS, JS v. 01.10.1991 zur Organisierten Kriminalität; Hessen: Ziffer 2 d. Gem. RdErl d.HMdluS u. d. HMdJ v. 08.12.2000 zur Organisierten Kriminalität; Niedersachsen: Ziffer 2 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 05.01.2000 zur Organisierten Kriminalität.

[513] Saarland: Ziffer 4.2/4.3 d. RV d. MJ v. 18.04.1991, geändert durch Gem. Erl. v. 28.07.1999 zur Organisierten Kriminalität; Rheinland-Pfalz: Ziffer 3.1 d. Gem. RdSchreiben d. IM, JM v. 17.12.1990 zur Organisierten Kriminalität; Brandenburg: Ziffer 6 d. Gem. RdErl. des JM, MI, M. f. Europaangelegenheiten und Finanzen v. 08.07.1992, in der Fassung v. 18.04.2000 zur Organisierten Kriminalität;

wird für eine zügige und wirksame Verfolgung der Organisierten Kriminalität in allen Vergleichsländern eine aufeinander abgestimmte, wenn auch nicht identische Organisation der Strafverfolgungsbehörden gefordert[514]. Für die Staatsanwaltschaft bedeutet dies die Bestellung eines zuständigen Sachbearbeiters[515]. Was die Polizei betrifft, so sind Dezernate für die Bearbeitung von Fällen Organisierter Kriminalität beim LKA sowie auf örtlicher und regionaler Ebene einzurichten, welche deliktsübergreifend arbeiten[516]. Weiter zuständig sollen bei Organisierter Kriminalität die entsprechenden Fachdienststellen sein. Hierdurch wird klar vorgegeben, welche Dienststelle sich überhaupt mit dieser Kriminalitätsform zu befassen und wie diese beschaffen zu sein hat.

Neben diesen ausführlichen und klar strukturierten Vorgaben zur allgemeinen, verfahrensübergreifenden Zusammenarbeit bestehen ebenso solche bezüglich der Erfordernisse an die Ermittlungen im Einzelfall. Einheitlich wird davon ausgegangen, dass die Staatsanwaltschaft an den Ermittlungen von Beginn an unmittelbar zu beteiligen ist und weitere Maßnahmen aufeinander abzustimmen sind[517]. Dadurch wird die eigenständige Ermittlungsarbeit der Polizei ein Stück weit beschränkt. Sie hat sich ganz der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft zu unterwerfen.

Berlin: Ziffer 6 d. Gem. Richtl. d. IS, JS v. 01.10.1991 zur Organisierten Kriminalität; Hessen: Ziffer 6 d. Gem. RdErl d.HMdluS u. d. HMdJ v. 08.12.2000 zur Organisierten Kriminalität; Niedersachsen: Ziffer 6 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 05.01.2000 zur Organisierten Kriminalität.

514 Saarland: Ziffer 3 d. RV d. MJ v. 18.04.1991, geändert durch Gem. Erl. v. 28.07.1999 zur Organisierten Kriminalität; Rheinland-Pfalz: Ziffer 6 d. Gem. RdSchreiben d. IM, JM v. 17.12.1990 zur Organisierten Kriminalität; Brandenburg: Ziffer 3 d. Gem. RdErl. des JM, MI, M. f. Europaangelegenheiten und Finanzen v. 08.07.1992, in der Fassung v. 18.04.2000 zur Organisierten Kriminalität; Berlin: Ziffer 3 d. Gem. Richtl. d. IS, JS v. 01.10.1991 zur Organisierten Kriminalität; Hessen: Ziffer 3 d. Gem. RdErl d.HMdluS u. d. HMdJ v. 08.12.2000 zur Organisierten Kriminalität; Niedersachsen: Ziffer 3 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 05.01.2000 zur Organisierten Kriminalität.

515 Saarland: Ziffer 3.2 d. RV d. MJ v. 18.04.1991, geändert durch Gem. Erl. v. 28.07.1999 zur Organisierten Kriminalität; Rheinland-Pfalz: Ziffer 6.1 d. Gem. RdSchreiben d. IM, JM v. 17.12.1990 zur Organisierten Kriminalität; Brandenburg: Ziffer 3.2 d. Gem. RdErl. des JM, MI, M. f. Europaangelegenheiten und Finanzen v. 08.07.1992, in der Fassung v. 18.04.2000 zur Organisierten Kriminalität; Berlin: Ziffer 3.2 d. Gem. Richtl. d. IS, JS v. 01.10.1991 zur Organisierten Kriminalität; Hessen: Ziffer 3.2 d. Gem. RdErl d.HMdluS u. d. HMdJ v. 08.12.2000 zur Organisierten Kriminalität; Niedersachsen: Ziffer 3.2 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 05.01.2000 zur Organisierten Kriminalität.

516 Saarland: Ziffer 3.3 d. RV d. MJ v. 18.04.1991, geändert durch Gem. Erl. v. 28.07.1999 zur Organisierten Kriminalität; Rheinland-Pfalz: Ziffer 6.2 d. Gem. RdSchreiben d. IM, JM v. 17.12.1990 zur Organisierten Kriminalität; Brandenburg: Ziffer 3.3 d. Gem. RdErl. des JM, MI, M. f. Europaangelegenheiten und Finanzen v. 08.07.1992, in der Fassung v. 18.04.2000 zur Organisierten Kriminalität; Berlin: Ziffer 3.3 d. Gem. Richtl. d. IS, JS v. 01.10.1991 zur Organisierten Kriminalität; Hessen: Ziffer 3.3 d. Gem. RdErl d.HMdluS u. d. HMdJ v. 08.12.2000 zur Organisierten Kriminalität; Niedersachsen: Ziffer 3.3 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 05.01.2000 zur Organisierten Kriminalität.

517 Saarland: Ziffer 4.5 d. RV d. MJ v. 18.04.1991, geändert durch Gem. Erl. v. 28.07.1999 zur Organisierten Kriminalität; Rheinland-Pfalz: Ziffer 3.2.2 d. Gem. RdSchreiben d. IM, JM v. 17.12.1990 zur Organisierten Kriminalität; Brandenburg: Ziffer 4.2 d. Gem. RdErl. des JM, MI, M. f. Europaangelegenheiten und Finanzen v. 08.07.1992, in der Fassung v. 18.04.2000 zur Organisierten Kriminalität; Berlin: Ziffer 4.2 d. Gem. Richtl. d. IS, JS v. 01.10.1991 zur Organisierten Kriminalität; Hessen: Ziffer 4.2 d. Gem. RdErl d.HMdluS u. d. HMdJ v. 08.12.2000 zur Organisierten Kriminalität; Niedersachsen: Ziffer 4.2 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 05.01.2000 zur Organisierten Kriminalität.

Ein schon in den Bestimmungen festgelegtes, vorrangiges Ziel im Ermittlungsverfahren ist es, der Aufklärung von Haupttätern und Hintermännern den Vorrang einzuräumen. Daher soll auch die Möglichkeit der Begrenzung des Verfahrensstoffes genutzt werden[518]. An diesem hat die Polizei ihre Ermittlungen in Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft auszurichten.

4. Bei herausragenden Sexualstraftaten

Für den Bereich der Sexualstraftaten regelt eine Bestimmung in *Nordrhein-Westfalen*, dass aufgrund der Schwere der Delikte und ihrer Folgen für die Opfer in diesem Kriminalitätsbereich die Behandlung durch die Strafverfolgungsorgane besondere Behutsamkeit erfordere[519]. Das Opfer soll erkennen können, dass der Ermittlungseinsatz der Schwere der Tat angemessen ist[520]. Neben der oben bereits behandelten unverzüglichen Benachrichtigungspflicht der Staatsanwaltschaft bei herausragenden Sachverhalten[521] existieren daher Angaben zur Bearbeitung solcher Fälle durch speziell dafür ausgebildete Sachbearbeiter[522]. Überdies werden Vorgaben zum Verhalten bei der Anzeigeerstattung[523], der Beweissicherung, zur Vernehmung sowie spezielle Hinweise zur Behandlung von Kindern als Opfer gemacht[524]. Folglich erscheint auch hier das polizeiliche Ermittlungsverfahren, insbesondere bei schweren Fällen, von der Staatsanwaltschaft festgelegt zu sein.

5. Bei Erpressungen zum Nachteil von Wirtschaftsunternehmen

In der *Brandenburgischen* Bestimmung zum Bereich der Zusammenarbeit bei der Bewältigung von Erpressungen zum Nachteil von Wirtschaftsunternehmen wird betont, dass die Staatsanwaltschaft die Verantwortung für das Ermittlungsverfahren und für die Vollständigkeit der Ermittlungen trägt[525]. Sie habe *„in diesem Rahmen die Leitungs- und Weisungsbefugnis gegenüber der Polizei"*[526]. Daraus lässt sich entnehmen, dass sie über das gesamte Verfahren und somit auch über die Ermittlungsintensität in diesem Bereich entscheidet. Ein eigenständiger Hand-

---

[518] Saarland: Ziffer 4.4/4.6 d. RV d. MJ v. 18.04.1991, geändert durch Gem. Erl. v. 28.07.1999 zur Organisierten Kriminalität; Rheinland-Pfalz: Ziffer 3.2.1 d. Gem. RdSchreiben d. IM, JM v. 17.12.1990 zur Organisierten Kriminalität; Brandenburg: Ziffer 4.1 d. Gem. RdErl. des JM, MI, M. f. Europaangelegenheiten und Finanzen v. 08.07.1992, in der Fassung v. 18.04.2000 zur Organisierten Kriminalität; Berlin: Ziffer 4.1 d. Gem. Richtl. d. IS, JS v. 01.10.1991 zur Organisierten Kriminalität; Hessen: Ziffer 4.1 d. Gem. RdErl d.HMdluS u. d. HMdJ v. 08.12.2000 zur Organisierten Kriminalität; Niedersachsen: Ziffer 4.1 d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 05.01.2000 zur Organisierten Kriminalität.

[519] Siehe „Allgemeines" d. RdErl. d. IM v. 06.11.2003 zu Sexualstraftaten in NRW.

[520] Ziffer 1 d. RdErl. d. IM v. 06.11.2003 zu Sexualstraftaten in NRW.

[521] Siehe oben B.IV.4.3.3.3.

[522] Ziffer 2 d. RdErl. d. IM v. 06.11.2003 zu Sexualstraftaten in NRW.

[523] Ziffer 1 d. RdErl. d. IM v. 06.11.2003 zu Sexualstraftaten in NRW.

[524] Ziffer 6 d. RdErl. d. IM v. 06.11.2003 zu Sexualstraftaten in NRW.

[525] Ziffer 1 d. Gem. RdErl. d. JM, IM u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.10.2003 zur Erpressung.

[526] Ziffer 1 d. Gem. RdErl. d. JM, IM u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.10.2003 zur Erpressung.

lungsspielraum bei den Ermittlungen wird der Polizei durch diese Bestimmung nicht eingeräumt.

6. Bei Verstößen gegen das Geldwäschegesetz

Bezüglich der Bearbeitung von Verstößen gegen das GwG liegen nur aus *Rheinland-Pfalz* verwertbare Informationen vor. Und zwar wird in den Bestimmungen zur Bekämpfung dieses Kriminalitätsfeldes ausdrücklich auf die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft hingewiesen. Es wird festgestellt, dass diese grundsätzlich der Polizei gegenüber die erforderlichen Anordnungen treffen wird[527]. Das LKA hat lediglich das Recht, aufgrund ihrer Ermittlungsergebnisse Vorschläge für die weitere Sachbehandlung zu unterbreiten und diesbezüglich um eine Entscheidung zu bitten[528].

7. Bei Insolvenzdelikten

In *Baden-Württemberg* wurde am 10.10.2003 bei der Generalstaatsanwaltschaft in Zusammenarbeit mit der Landespolizei in Karlsruhe eine *Empfehlung zur Standardisierung der Ermittlungsverfahren* ausgesprochen. Hiernach werden die Staatsanwaltschaften sowie Polizeipräsidien und -direktionen angehalten, unabhängig vom einzelnen Ermittlungsverfahren festzulegen, welche konkreten Ermittlungshandlungen bezogen auf die vorliegenden Ermittlungstatbestände grundlegende Standardermittlungen sein sollen[529]. Wird derartiges nicht vereinbart, so wird ausdrücklich festgelegt, dass durch die Dezernenten der Staatsanwaltschaft ein auf den Einzelfall zugeschnittener, konkret ausformulierter Ermittlungsauftrag zu erfolgen hat[530]. Zudem wird verlangt, dass mindestens einmal pro Monat eine Besprechung der Staatsanwaltschaften mit den Sachbearbeitern der Polizei stattfindet. Bei dieser werden die konkreten Ermittlungshandlungen im Einzelfall gemeinsam festgelegt und, sofern erforderlich, Zeugen- und Beschuldigtenvernehmungen gemeinsam durchgeführt[531].

Diese Angaben machen deutlich, dass die Staatsanwaltschaft hier in beiden Fällen genau festlegt, wie die Ermittlungen abzulaufen haben und wann sie unter allen Umständen unmittelbar zu beteiligen ist. Sie versucht hier deutlich, ihre Sachleitungsbefugnis als Herrin des Ermittlungsverfahrens tatsächlich wahrzunehmen. Auch hier bleibt der Polizei bei den Ermittlungen kein eigenständiger Handlungsspielraum.

[527] Ziffer 3.3 d. Gem. RdSchreiben d. MI und JM v. 01.04.1999 zum GwG.

[528] Ziffer 3.6 d. Gem. RdSchreiben d. MI und JM v. 01.04.1999 zum GwG.

[529] Ziffer II.1 d. Gem. Empfehlung d. GStA u. LaPO Karlsruhe v. 10.10.2003 zu Insolvenzdelikten.

[530] Ziffer II.2 d. Gem. Empfehlung d. GStA u. LaPO Karlsruhe v. 10.10.2003 zu Insolvenzdelikten.

[531] Ziffer II.4 d. Gem. Empfehlung d. GStA u. LaPO Karlsruhe v. 10.10.2003 zu Insolvenzdelikten.

Kapitel 5: Antizipation staatsanwaltschaftlicher Entscheidung seitens der Polizei

Die Polizei hat aufgrund ihrer Tätigkeiten im repressiv-strafverfolgenden wie auch im präventiv-polizeirechtlichen Bereich eine Doppelstellung. Dies führt zum einen dazu, dass oft schon Präventivmaßnahmen in Aufgabenerfüllung des Letzteren stattfinden[532]. Eine Präjudizierung des nachfolgenden Ermittlungsverfahrens ist durch die im Vorfeld gesammelten Informationen der Polizei nicht auszuschließen.

Zum anderen hat sie aufgrund dieser Doppelstellung bei der Strafverfolgung auch die bürgernaheste Stellung. Sie ist das Strafverfolgungsorgan, mit dem der Beschuldigte meist als erstes in Kontakt tritt[533]. Dies verleiht ihr eine „Schlüsselfunktion“[534]. Ihr werden als Erste alle wichtigen Informationen zugänglich. Durch das Setzen von Ermittlungsschwerpunkten kann sie damit auf den staatsanwaltschaftlichen Entscheidungsprozess bezüglich einer Einstellung oder einer Anklageerhebung Einfluss nehmen. Dies ist ihr allein schon dadurch möglich, dass sie bei voraussichtlicher Verfahrenseinstellung nicht alle Tatsachen vollständig zu ermitteln hat.

Zudem wird für den Klein- und Massenkriminalitätsbereich das Verfahren (fast) vollständig von der Polizei alleine geführt. Somit erhält die Staatsanwaltschaft grundsätzlich nur das, was die Polizei ermittelt hat und was sie zur Übermittlung zulässt. Die Staatsanwaltschaft hat allein aufgrund dieser Informationen eine Entscheidung über das weitere Verfahren zu treffen. Einzige Möglichkeit sind Nachermittlungen, die aber, wie es die Richtlinien *Hamburgs* und *Sachsens* beispielhaft betonen, möglichst nicht erfolgen sollen[535].

Aufgrund dieses relativ starken Einflusses der Polizei auf die Entscheidung der Staatsanwaltschaft kann man hier schon von einer Antizipation oder auch Präjudizierung der staatsanwaltschaftlichen Entscheidung sprechen.

Noch verstärkt werden kann diese Antizipation durch die bewusste Einräumung von Handlungsbefugnissen an die Polizei seitens der Staatsanwaltschaften oder der diesen übergeordneten Justizministerien. Dies hat insbesondere für den Bereich der Verfahrenseinstellung Bedeutung. Die vorbereitenden Handlungen der Polizei im Ermittlungsverfahren können so weit reichen, dass die Entscheidung

---

[532] Siehe bereits Ausführungen hierzu oben unter Teil 1, Kap. 3, C.IV.

[533] So auch Ziffer 1.4. b) d. RdSchreiben d. JM, IM, d. M f. Sport, Soziales u. Familie v. 31.07.1987 zur Diversion in Rheinland-Pfalz und im Saarland: Ziffer 1.5.b) d. Erl. d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992 zur Diversion.

[534] Rheinland-Pfalz: Ziffer 1.4.b) d. RdSchreiben d. JM, IM, d. M f. Sport, Soziales u. Familie v. 31.07.1987; Saarland: Ziffer 1.5.b) d. Erl. d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992.

[535] Hamburg: E 2.a) d. RV d. GStA v. 02.01.01 zur Diversion; Sachsen: Ziffer II.1 d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.

der Staatsanwaltschaft über eine Strafverfahrenseinstellung letztlich nur noch rein formeller Natur ist.

Wie sich nachfolgend zeigen wird, bestehen bereits in einigen Ländern Bestimmungen, die der Polizei für den Bereich der voraussichtlichen Einstellungsverfahren das Recht zur Vornahme von Verfahrenshandlungen zusprechen, welche eine Einstellung weitgehend vorbereiten können.

A. Polizeiliche Beteiligung am staatsanwaltschaftlichen Entscheidungsprozess im Jugendstrafrecht

Die Regelungen der polizeilichen Teilhabe an der staatsanwaltschaftlichen Einstellungsentscheidung im Jugendstrafverfahren gehen in den einzelnen Ländern unterschiedlich weit. Hier kann deutlich unterschieden werden zwischen den Ländern, die der Polizei unter Berufung auf das geltende Legalitätsprinzip jegliche, über die generell anzustellenden Ermittlungen hinausgehende Mitgestaltungsrechte im staatsanwaltschaftlichen Entscheidungsprozess absprechen, und denen, die versuchen, unter Wahrung des Legalitätsprinzips das Strafverfahren mehr an kriminalpolitischen und verfahrensökonomischen Gesichtspunkten auszurichten.

I. Beteiligung am staatsanwaltschaftlichen Diversionsverfahren nach § 45 I JGG

1. Beurteilung der Sachlage für eine Einstellung nach 45 I JGG und Vorschlagsrecht

Da die Vernehmung des Beschuldigten durch die Polizei und deren Kontakt mit den Erziehungsberechtigten und den gesetzlichen Vertretern vielfach deren einzige Zusammentreffen mit den Strafverfolgungsorganen ist, soll der Kontakt dazu genutzt werden, die für eine spätere Entscheidung notwendigen Informationen zu erheben. Hierbei nimmt die Polizei meist unter Zuhilfenahme eines erstellten beispielhaften Straftatenkataloges und von Vorgaben bezüglich einzelner vorrangig zu ermittelnder Umstände eine erste Beurteilung darüber vor, ob das Diversionsverfahren hier eine geeignete Reaktion darstellt. Sie macht darüber einen Aktenvermerk und richtet dahingehend auch ihre Ermittlungen aus. Meist kommt es dann nur zu einer Vernehmung des Beschuldigten sowie zu einem Kontakt mit dem Erziehungsberechtigten.

Ihre Beteiligung am Ermittlungsverfahren hebt sich dabei von der bisher erwähnten Orientierung des Ermittlungsumfanges an der voraussichtlich weiteren Verfahrensweise seitens der Staatsanwaltschaft im allgemeinen Strafrecht ab. Dort unterbleiben weitere Ermittlungsmaßnahmen, sollte sich im Laufe der Ermittlungen ergeben, dass eine Verfahrenseinstellung im Weiteren nahe liegt. Die Akten werden dann zügig an die Staatsanwaltschaft übergeben[536].

[536] Zu den neueren Entwicklungen im allg. Strafrecht siehe unter Teil 2, Kap. 5, B.

Im Jugendstrafrecht aber ist an die Beurteilung der Sachlage bei Aktenübergabe meist zugleich eine Art Vorschlagsrecht der Polizei zur Verfahrenseinstellung gekoppelt.

In einigen Ländern soll zwar lediglich in den Akten vermerkt werden, ob die angestellten Ermittlungen eine positive Bewertung des Täters und der sonstigen Sachlage zulassen. So wird es zumindest in *Rheinland-Pfalz* erwartet[537]. In *Hamburg* hat lediglich ein Hinweis darauf zu erfolgen, dass die Tat eine solche des Straftatenkataloges ist[538]. In der Richtlinie *Baden-Württembergs*[539] findet dieser Punkt gar keine Erwähnung.

In *Niedersachsen*, *Sachsen*, *Sachsen-Anhalt*, *Berlin*, *Brandenburg*, *Thüringen*, dem *Saarland* und *Nordrhein-Westfalen* hingegen ist durch die Richtlinien die Möglichkeit einer Anregung zur Einstellung des Verfahrens gegenüber der Staatsanwaltschaft bei Aktenübergabe eröffnet worden[540]. In *Schleswig-Holstein* macht die Polizei überdies auch in allen übrigen Fällen der Staatsanwaltschaft bei Aktenübergabe einen Vorschlag über die in Betracht zu ziehenden Reaktionen[541].

2. Durchführung eines erzieherischen Gesprächs und Anregung einer sofortigen Entschuldigung oder Schadenswiedergutmachung

Neben dem Vorrecht zur ersten Beurteilung der Sachlage wie auch dem Vorschlagsrecht hat die Polizei in einigen Ländern überdies noch die Möglichkeit, sich erzieherisch an dem Verfahren zu beteiligen. Ist der Beschuldigte geständig oder bestreitet er den Tatvorwurf nicht vehement, so hat die Polizei in *Schleswig-Holstein*, *Brandenburg*, und *Sachsen* die Möglichkeit, anlässlich der verantwortlichen Vernehmung ein erzieherisches Gespräch mit diesem zu führen. Dieses dient der Normverdeutlichung und soll die erzieherische Wirkung des Jugendstrafverfahrens unterstützen[542]. Als weitere erzieherische Reaktionen kommen eine sofortige Entschuldigung beim Opfer sowie eine Schadenswiedergutmachung in Betracht. Diese kann die Polizei unter Umständen an Ort und Stelle anregen, um damit gegebenenfalls einen positiven Einfluss auf die Abschlussentscheidung der Staatsanwaltschaft

---

537 Ziffer 2.1.1 d. RdSchreiben d. JM, IM, d. M f. Sport, Soziales u. Familie v. 31.07.1987.

538 Ziffer D.2 d. RV d. GStA v. 02.01.01.

539 Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997.

540 Niedersachsen: Ziffer I 1 d. Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998; Sachsen: Ziffer III.1.b) d. Gem. VwV Diversion v. 17.08.1999; Sachsen-Anhalt: Ziffer C.I d. Gem. RdErl. d. MI, MS u. MJ v. 13.12.2002; Berlin: Ziffer I.1 d. Empfehlung zur Umsetzung d. Diversionsrichtl. - Gem. Anordn. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999; Brandenburg: Ziffer III.1.a) d. Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003; Saarland: Ziffer 2.3 d. Erl. d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992; NRW: Ziffer 2.1 d. Gem. RdErl. d. JM, IM, d. M f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales u. d. MK v. 01.02.1992; Thüringen: Ziffer 2.2 d. Diversionsrichtl. d. Thüringischen JM v. 25.04.1996.

541 Schleswig-Holstein: Ziffer 3.1.1.1/ 3.1.4 d. Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998.

542 Schleswig-Holstein: Ziffer 3.1.1 d. Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998; Brandenburg: Ziffer III.1.a) d. Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003; Sachsen: Ziffer III.1.b) d. Gem. VwV Diversion v. 17.08.1999.

auszuüben[543]. Hält sie danach weitere Maßnahmen für entbehrlich, so teilt sie dies bei Übersendung der Akten an die Staatsanwaltschaft mit und schlägt dann eine Einstellung nach § 45 I JGG vor[544]. Bei Nichterscheinen zur Vernehmung, bei Gebrauchmachen des Aussageverweigerungsrechts sowie bei Bestreiten des Tatvorwurfs hat die Polizei von dieser Reaktion allerdings abzusehen[545].

Auch in *Niedersachsen* ist derartiges mittlerweile möglich. Noch nach den Richtlinien von 1996 war die Polizei dazu angehalten, lediglich Diversionsmaßnahmen anzuregen, sie jedoch nicht von sich aus zu veranlassen[546]. Lag aus Sicht der Polizei bei der Vernehmung ein Fall vor, der sich für eine informelle Verfahrenserledigung eignete, so war es ihre Aufgabe, die für eine Diversionsentscheidung bedeutsamen Umstände zu erfragen und aktenkundig zu machen. Dafür relevant waren insbesondere getroffene oder zu erwartende Maßnahmen der Erziehungsberechtigten, nachteilige Folgen der Tat für den Beschuldigten, geleisteter Schadensersatz oder eine Entschuldigung. Unter Umständen sollte auch auf die Bereitschaft zu einem Täter-Opfer-Ausgleich eingegangen werden. Weiter war der Verzicht auf Tatwerkzeuge und die Herausgabe erlangter Gegenstände als positives Kriterium entscheidend[547]. Seit dem Erlass der geänderten *Diversionsrichtlinien vom 29.07.1998* sind der Polizei weitaus mehr Mitwirkungsrechte am Verfahren zugesprochen worden. Die Polizei hat die für eine Diversionsentscheidung bedeutsamen Umstände nach denselben Kriterien zu ermitteln und aktenkundig zu machen[548].

Liegt ein Geständnis vor, ist der verwirklichte Straftatbestand eindeutig zu bestimmen. Hält sie in diesem Fall die Aufarbeitung der Verfehlung in einem erzieherischen Gespräch als erzieherische Maßnahme für ausreichend, so kann sie nun ein solches von sich aus durchführen[549]. Das Gespräch ist in einer angemessenen, auf Alter und Persönlichkeit des Beschuldigten abgestimmten Form zu gestalten. Es soll bewirken, dass der Beschuldigte zur Unrechtseinsicht gelangt. Hier kann ihm auch ein Ratschlag gegeben werden, wie der Rechtsfriede zwischen ihm und dem Geschädigten wiederhergestellt werden kann. Beide, Opfer und Beschuldigter, sind zudem auf die abschließende Entscheidungsmacht der Staatsanwaltschaft sowie auf die Tatsache, dass trotz Verfahrenseinstellung eine Eintragung in das Erziehungsregister erfolgen wird, hinzuweisen. Über das erfolgte erzieherische

[543] Schleswig-Holstein: Ziffer 3.1.1.1 d. Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998; Brandenburg: Ziffer III.1.a) d. Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003; Sachsen: Ziffer III.1.b) d. Gem. VwV Diversion v. 17.08.1999.

[544] Schleswig-Holstein: Ziffer 3.1.1.2 d. Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998; Brandenburg: Ziffer III.1.a) d. Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003; Sachsen: Ziffer III.1.b) d. Gem. VwV Diversion v. 17.08.1999.

[545] Schleswig-Holstein: Ziffer 3.1.2 d. Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998; Brandenburg: III.1.b) Ziffer d. Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003; Sachsen: Ziffer III.1.b) d. Gem. VwV Diversion v. 17.08.1999.

[546] Ziffer II.1.2 d. Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998.

[547] Ziffer II.1 d. Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996.

[548] Ziffer II.1 d. Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998.

[549] Ziffer II.1.2 d. Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998.

Gespräch ist unter Verwendung eines dafür erstellten Vordrucks ein Bericht zu erstellen und mit der Akte der Staatsanwaltschaft vorzulegen.

In den anderen untersuchten Ländern sind die Mitwirkungsrechte hingegen allein auf das erwähnte Vorschlagsrecht begrenzt.

Zwar besteht im *Saarland* für die Polizei die Möglichkeit der Durchführung eines erzieherischen Gesprächs. Allerdings ist dieses nur aufgrund eines konkreten Auftrags seitens der Staatsanwaltschaft durchzuführen[550].

In *Berlin*, *Rheinland-Pfalz*, *Baden-Württemberg* und *Sachsen-Anhalt* können im Rahmen von § 45 I JGG nur die Jugendgerichtshilfe, die Staatsanwaltschaft oder die Eltern auf das Unrecht der Tat hinweisen, nicht aber die Polizei[551]. Hier erfolgt der Vorschlag für eine erzieherische Maßnahme in der Regel durch das Jugendamt, welches von der Polizei spätestens mit Aktenübergabe an die Staatsanwaltschaft über das Verfahren zu unterrichten ist[552]. In geeigneten Fällen kann dieser Vorschlag durch den Polizeibeamten bereits fernmündlich eingeholt werden. Er ist dann in den Akten zu vermerken[553]. Die Anregung zur selbständigen Vornahme einer Wiedergutmachung oder die Möglichkeit der Durchführung eines erzieherischen Gesprächs mit dem Beschuldigten stehen der Polizei nicht zu.

Im *Saarland* soll die Staatsanwaltschaft sogar explizit *„von der Möglichkeit eines Ermahnungsgespräches selbst Gebrauch machen"*[554].

Auch in *Nordrhein-Westfalen* soll die Polizei in keinem Fall zusätzliche Erhebungen anstellen, erzieherische Maßnahmen vermitteln oder sogar selbst treffen[555]. Als Informationsquellen sollen nur diejenigen herangezogen werden, die im jeweiligen Einzelfall auch der Tataufklärung dienen. Erscheinen erzieherische Maßnahmen zur Vorbereitung der Diversionsentscheidung geboten, so hat sie gegebenenfalls das Jugendamt zu benachrichtigen[556].

Von einer Beteiligung der Polizei an der Diversionsentscheidung der Staatsanwaltschaft sieht auch die *Richtlinie des Thüringischen Justizministeriums zur Einstellung von Jugendstrafverfahren nach den §§ 45, 47 JGG vom 25.04.1996* ausdrücklich ab. Gewinnt die Polizei aufgrund des persönlichen Kontaktes zu dem Beschuldigten den Eindruck, dass sich eine Erledigung des Verfahrens im Wege der Diversion anbietet, dann kann lediglich eine entsprechende Empfehlung an den Staatsanwalt he-

---

550 Ziffer 2.4.5 d. Erl. d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992.

551 Berlin: Ziffer B.1.3. d. Gem. Anordn. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999; Rheinland-Pfalz: Ziffer 2.2 d. RdSchreiben d. JM, IM, d. M f. Sport, Soziales u. Familie v. 31.07.1987; Baden-Württemberg: Ziffer d. III.1 d. Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997; Sachsen-Anhalt: Ziffer C.I.1 d. Gem. RdErl. d. MI, MS u. MJ v. 13.12.2002.

552 Rheinland-Pfalz: Ziffer 2.1.2 /2.2/2.3.3 d. d. RdSchreiben d. JM, IM, d. M f. Sport, Soziales u. Familie v. 31.07.1987.

553 Ziffer 2.1.3 d. RdSchreiben d. JM, IM, d. M f. Sport, Soziales u. Familie v. 31.07.1987 in Rheinland-Pfalz.

554 Ziffer II.2.a) d. Erl. d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992.

555 Ziffer 2.1 d. Gem. RdErl. d. JM, IM, d. M f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales u. d. MK v. 01.02.1992.

556 Ziffer 2.1 d. Gem. RdErl. d. JM, IM, d. M f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales u. d. MK v. 01.02.1992.

rangetragen werden. In keinem Fall ist es zulässig, dass die Polizei die Entscheidung über das „Wie“ und „Ob“ von Diversion präjudiziert[557]. Insbesondere ist es nicht zulässig, dass die Polizei dem Beschuldigten von sich aus erzieherische Maßnahmen aufgibt oder gar Zusagen im Hinblick auf eine Einstellung des Verfahrens nach Diversionsgrundsätzen macht[558]. Ebenso wenig ist auch in *Hamburg* eine erzieherische Einwirkung auf den Beschuldigten vorgesehen. Es kann allein ein Angebot zu einem Entlastungsgespräch erfolgen[559].

3. Zusammenfassung

Außer in *Hessen* finden sich in allen untersuchten Ländern Angaben zur polizeilichen Mitgestaltung des Diversionsverfahrens nach § 45 I JGG in den dazu erlassenen Richtlinien. Wie man erkennen kann, gehen die Mitwirkungsrechte unterschiedlich weit.

Gemeinsam ist fast allen Ländervorschriften, dass der Polizei in diesem Bereich mittlerweile die erste Beurteilung über die Eignung des Falles für ein Diversionsverfahren nach § 45 I JGG zusteht.

Weiter ermöglichen die Diversionsrichtlinien aus *Schleswig-Holstein*, *Brandenburg*, *Niedersachsen* und *Sachsen* neben dem Recht auf Anregung zu einer Einstellung auch eine gewisse erzieherische Einwirkung auf den Jugendlichen. Die inhaltlich etwas restriktiveren Regelungen im *Saarland*, in *Thüringen*, *Nordrhein-Westfalen*, *Sachsen-Anhalt* und *Berlin* sprechen der Polizei hingegen zumindest ein Vorschlagsrecht zu.

In *Rheinland-Pfalz* und *Baden-Württemberg* vermerkt die Polizei allerdings nur alle für eine Einstellung relevanten Tatsachen in den Akten.

Hamburg weist die restriktivste Regelung auf. Hier hat die Polizei weder eine eigene Beurteilungskompetenz der Sachlage noch eine Anregungskompetenz gegenüber der Staatsanwaltschaft oder gar die Möglichkeit einer erzieherischen Einwirkung auf den Beschuldigten. Sie hat sich strikt an den abschließenden Straftatenkatalog zu halten. Bei einem hiernach einschlägigen Delikt hat sie die Akten mit einem Hinweis auf den Straftatenkatalog sofort an die Staatsanwaltschaft zu senden. Ein eigenständiger Handlungs- und Beurteilungsspielraum steht ihr damit nicht zu.

---

557 Ziffer 2.2 d. Diversionsrichtl. d. Thüringischen JM v. 25.04.1996.

558 Ziffer 2.2 d. Diversionsrichtl. d. Thüringischen JM v. 25.04.1996.

559 Ziffer D.2 d. RV d. GStA v. 02.01.01.

Tabelle 5: Mitwirkung der Polizei am Einstellungsverfahren nach § 45 I JGG

	Eigene Beurteilung, ob Diversion geeignete Reaktion ist (unterstützt von beispielhaftem Straftatenkatalog)	Durchführung eines normverdeutlichenden Gesprächs, wenn Beschuldigter geständig/ Tatvorwurf nicht bestreitend (ohne vorherige Zustimmung der Staatsanwaltschaft)	Anregung einer sofortigen Entschuldigung oder Schadens-Wiedergutmachung seitens des Beschuldigten durch die Polizei	Bei positiver Bewertung des Sachverhaltes: Anregung zur Einstellung bei Überleitung der Akten an die Staatsanwaltschaft
Schleswig-Holstein	+	+	+	+
Niedersachsen	+	+	+	+
Brandenburg	+	+	+	+
Sachsen	+	+	+	+
Sachsen-Anhalt	+	–	–	+
Saarland	+[560]	–[561]	–	+
Nordrhein-Westfalen	+	–	–	+
Thüringen	+	–	–	+
Berlin	+	–	–	+
Rheinland-Pfalz	+[562]	–	–	–[563]
Baden-Württemberg	+[564]	–	–	–
Hamburg	–[565]	–[566]	–	–[567]

560 In Zweifelsfällen telefonische Rücksprache mit dem Jugendstaatsanwalt angeordnet (Ziffer 2.1 a.a.O.).

561 Nur unter Anordnung der Staatsanwaltschaft (Ziffer 2.4.5 a.a.O.).

562 Kein Straftatenkatalog vorhanden. Grundsätzlich bei allen Vergehen anwendbar, wenn der Beschuldigte geständig ist. In Zweifelsfällen telefonische Rücksprache mit dem Jugendstaatsanwalt angeordnet (Ziffer 1.3 a.a.O.).

563 Lediglich Vorprüfungskompetenz und dementsprechender Aktenvermerk (Ziffer 2.1.1 a.a.O.).

564 Straftatenkatalog zwar zur Orientierung vorhanden, allerdings wird extra darauf hingewiesen, dass dieser nicht abschließend ist und eine Einstellung nach § 45 I JGG auch bei anderen Delikten geeignet erscheinen kann (Ziffer II.1 a.a.O.).

565 Der Straftatenkatalog ist abschließend. Somit besteht kein eigenständiger Beurteilungsspielraum darüber, ob die Tat für eine Diversion grundsätzlich geeignet erscheint (Ziffer D.2 a.a.O.).

566 Es erfolgt ein Angebot an den Erziehungsberechtigten oder den Heranwachsenden auf rechtliches Gehör sowie die Chance, entlastende Angaben zu machen.

567 Lediglich Hinweis darauf, ob vorliegende Tat eine solche des Straftatenkataloges.

II. Beteiligung am staatsanwaltschaftlichen Diversionsverfahren nach § 45 II JGG

1. Beurteilung der Sachlage für eine Einstellung nach § 45 II JGG

Außer in *Hessen* obliegt mittlerweile in allen Ländern auch in diesem Verfahren der Polizei die erste Beurteilung darüber, ob ein Diversionsverfahren geeignet erscheint und ob eine Behandlung nach § 45 I JGG nicht ausreicht. Ein Straftatenkatalog und weitere ermittlungsrelevante Vorgaben sind auch für dieses Verfahren überwiegend vorhanden[568].

2. Durchführung einer erzieherischen Maßnahme

In einigen Ländern ist die Durchführung einer erzieherischen Maßnahme im Rahmen des § 45 II JGG seitens der Polizei untergesetzlich ermöglicht worden. Allerdings gehen auch hier die bestehenden Regelungen inhaltlich unterschiedlich weit.

Hält die Polizei in *Schleswig-Holstein* eine erzieherische Maßnahmen gem. § 45 II JGG für erforderlich, so ist für deren Anordnung grundsätzlich die Staatsanwaltschaft zuständig. Aus erzieherischen Gründen wird aber eine zeitnahe und unbürokratische Anordnung von Maßnahmen als sinnvoller angesehen[569]. Somit soll hier in der Regel die Polizei der Staatsanwaltschaft - möglichst telefonisch - eine für angemessen erachtete Maßnahme vorschlagen und hierzu deren Zustimmung einholen. Danach soll diese Maßnahme mit dem Beschuldigten besprochen und klargestellt werden, dass es sich derweil lediglich um eine Anregung der Polizei handelt, die Anordnung allein von der Staatsanwaltschaft getroffen werden kann. Sollte der Anregung zugestimmt werden, so ist im Weiteren deren Durchführung durch die Polizei zu überwachen. Sie übersendet dann regulär die Akten und darin enthaltene Vermerke zur erzieherischen Maßnahme an die Staatsanwaltschaft und schlägt ihr bei erfolgreicher Durchführung eine Einstellung nach § 45 II JGG vor. Die Polizei kann die Jugendgerichtshilfe unterrichten, wenn ein unterstützendes Erziehungsangebot zur Vermeidung künftiger Straftaten hilfreich erscheint.

Sind in *Brandenburg* nach polizeilicher Einschätzung für eine Einstellung nach § 45 I JGG weitere Maßnahme erforderlich, so unterbreitet sie dies der Staatsanwaltschaft und holt gegebenenfalls sogar telefonisch deren Zustimmung ein[570]. Die Wahl der bevorzugten Maßnahme obliegt allein der Polizei. In der Richtlinie sind Beispiele aufgeführt, die Anhaltspunkte für eine geeignete Maßnahme bieten[571]. Danach regt sie diese gegenüber dem Beschuldigten an[572]. Sie arbeitet dann bei

[568] Siehe oben Teil 2, Kap. 4, B.I.

[569] Ziffer 3.1.1.2 d. Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998.

[570] Ziffer III.1.a) d. Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003.

[571] Ziffer III.1.a) d. Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003.

[572] Ziffer III.1.a) d. Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003.

deren Durchführung mit der Jugendgerichtshilfe eng zusammen[573]. Wurde eine Maßnahme durchgeführt, übersendet die Polizei die Akten anschließend zur Einstellung nach § 45 II JGG an die Staatsanwaltschaft[574].

In *Hamburg* wie auch in den anderen Ländern werden bei einer Einstellung nach § 45 II JGG alle erfolgten bzw. noch möglichen erzieherischen Reaktionen von der Staatsanwaltschaft berücksichtigt[575]. Darunter fällt auch eine gegebenenfalls durch die Polizei vorgenommene Normverdeutlichung (durch vorläufige Festnahme, Aufsuchen des Beschuldigten bei den Eltern, Hinweise auf die Folge der Normverstöße im Zusammenhang mit verantwortlichen Vernehmungen, etc.) oder eine bereits erfolgte, durch die Polizei eingeleitete, Schadenswiedergutmachung seitens des Beschuldigten beim Opfer[576]. Dies ergibt sich grundsätzlich aus den detaillierten Vernehmungsprotokollen und den Dokumentationsbögen der Polizei, die der Akte beigefügt werden[577]. Dem Staatsanwalt soll dadurch aufwändige Ermittlungsarbeit zur Abklärung solcher Maßnahmen erspart und es ihm vielmehr möglich gemacht werden, in geeigneten Fällen eine Sache sofort nach § 45 II JGG einzustellen[578].

In *Niedersachsen* und *Berlin* kann ebenfalls im Vorfeld ein erzieherisches Gespräch durch die Polizei geführt werden[579]. Dafür bedarf es nicht der vorherigen Zustimmung seitens der Staatsanwaltschaft. Die Durchführung ist dann in den Akten zu vermerken und eine Einstellung anzuregen[580]. In *Niedersachsen* kann die Staatsanwaltschaft aber auch noch nach Erhalt der Akten die Durchführung eines ermahnenden Gesprächs durch die Polizei ausdrücklich als eine erzieherische Reaktion im Rahmen des § 45 II JGG anordnen[581].

Eine derartige nachträgliche Einbeziehung der Polizei in das Einstellungsverfahren mittels Durchführung eines erzieherischen Gesprächs findet auch in der *Saarländischen* Bestimmung Erwähnung[582].

In den Ländern *Rheinland-Pfalz*, *Baden-Württemberg*, *Sachsen-Anhalt*, *Sachsen*, *Thüringen* und *Nordrhein-Westfalen* hingegen ist für die Polizei eine Vorbereitung der

[573] Ziffer III.1.a) d. Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003.

[574] Ziffer III.1.a) d. Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003.

[575] Ziffer E.2 d. RV d. GStA v. 02.01.01

[576] Ziffer E.2 d. RV d. GStA v. 02.01.01.

[577] Ziffer E.2.a) d. RV d. GStA v. 02.01.01.

[578] Ziffer E.2.a) d. RV d. GStA v. 02.01.01.

[579] Niedersachsen: Ziffer II.1.2 d. Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998; Berlin: Ziffer I.2.b) d. Empfehlung zur Umsetzung d. Diversionsrichtl. - Gem. Anordn. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999.

[580] Niedersachsen: Ziffer I.I.1 d. Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998; Berlin: Ziffer I.2.c)aa) d. Empfehlung zur Umsetzung d. Diversionsrichtl. - Gem. Anordn. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999.

[581] Ziffer II.2.2 d. Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998.

[582] Ziffer 2.4.5 d. Erl. d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992.

staatsanwaltschaftlichen Einstellungsentscheidung, bzw. eine Mithilfe bei nachfolgender Durchführung einer erzieherischen Maßnahme gar nicht vorgesehen.

In diesen Ländern bleibt es entweder bei einem das Einstellungsverfahren vorbereitenden Aktenvermerk[583]. In *Sachsen-Anhalt*, *Sachsen*, *Thüringen* und *Nordrhein-Westfalen* ist dabei gegebenenfalls eine Anregung zur Einstellung an die Staatsanwaltschaft heranzutragen, wenn sich bei den Ermittlungen Tatsachen ergeben, die nach Ansicht der Polizei eine strafrechtliche Ahndung der Tat entbehrlich machen[584].

3. Zusammenfassung

Außer in *Hessen* sind auch für das Verfahren nach § 45 II JGG in den Diversionsrichtlinien Angaben zur polizeilichen Tätigkeit enthalten.

Gemeinsam ist allen, dass der Polizei in diesem Bereich die erste Beurteilung über die Eignung des Falles für ein Diversionsverfahren nach § 45 II JGG zusteht. Was weitere Mitwirkungsrechte anbelangt, bieten sich wiederum unterschiedlich weite Regelungen.

In *Niedersachsen*, *Schleswig-Holstein*, *Brandenburg* zeigen sich sehr weit gehende Mitwirkungsrechte für die Polizei. Sie kann hier sowohl von sich aus erzieherisch auf den Jugendlichen/Heranwachsenden einwirken als auch ihrer Weisungsgeberin eine Verfahrenseinstellung vorschlagen. Sich in diese Gruppe der extensiven Regelungen einreihend, bietet nun auch die Bestimmung *Berlins* der Polizei ein Mitwirkungsrecht vergleichbar mit dem in *Niedersachsen*. Ebenso wird in *Hamburg* der Polizei für das Verfahren nach § 45 II JGG ein weiterreichendes Mitwirkungsrecht als für Absatz 1 zugesprochen. Sie hat zum einen eine Beurteilungskompetenz. Zum anderen kann sie auch normverdeutlichend auf den Beschuldigten einwirken. Ihr diesbezügliches Vorgehen findet auch bei der Entscheidung der Staatsanwaltschaft auf die Tat Berücksichtigung.

In *Nordrhein-Westfalen*, *Thüringen* und dem *Saarland* wird ihr nur das Vorschlagsrecht zugestanden. In *Sachsen-Anhalt* und *Sachsen*, die noch beim Verfahren nach § 45 I JGG ein normverdeutlichendes Gespräch mit dem Jugendlichen vorsahen, werden für das bedingte Einstellungsverfahren nach § 45 II JGG die polizeilichen Mitwirkungsrechte auf eine Anregung zu einer Einstellung reduziert. Eine weitergehende, eigens initiierte erzieherische Einwirkung steht ihr nicht zu. Die Regelungen in *Baden-Württemberg* und *Rheinland-Pfalz* sind am restriktivsten. Hier kann letztlich nur ein Aktenvermerk über das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Diversion nach § 45 II JGG erstellt werden.

[583] Rheinland-Pfalz: Ziffer 2.1.1/2.1.2 d. RdSchreiben d. JM, IM, d. M f. Sport, Soziales u. Familie v. 31.07. 1987; Baden-Württemberg: Ziffer d. III.1 b) d. Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997.

[584] Sachsen: Ziffer III.1.c) d. Gem. VwV Diversion v. 27.08.1999; Sachsen-Anhalt: Ziffer C.I d. Gem. RdErl. d. MI, MS u. MJ v. 13.12.2002; Thüringen: Ziffer 2.2 d. Diversionsrichtl. d. Thüringischen JM v. 25.04.1996; NRW: Ziffer 2.1 d. Gem. RdErl. d. JM, IM, d. M f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales u. d. MK v. 01.02.1992.

Tabelle 6: Polizeiliche Mitwirkungsrechte beim Einstellungsverfahren nach 45 II JGG

	Polizeiliche Beurteilung, ob Diversion geeignet und über 45 I JGG hinaus weitere erz. Maßnahmen notwendig	Eigenständige Durchführung einer erzieherischen Maßnahme bei Einverständnis des Beschuldigten	Gegebenenfalls Anregung zur Einstellung bei Aktenübergabe vorgesehen	Lediglich Aktenvermerk über Vorliegen der Voraussetzungen einer Diversion nach Ermittlungsschluss (explizit keine Anregung zur Einstellung vorgesehen)
Niedersachsen	+	+[585]	+	–
Schleswig-Holstein	+	+[586]	+	–
Brandenburg	+	+[587]	+	–
Berlin	+	+	+	–
Saarland	+	–[588]	+	–
Hamburg	+	+[589]	–	+
Nordrhein-Westfalen	+	–	+	–
Thüringen	+	–	+	–
Sachsen	+	–	+	–
Sachsen-Anhalt	+	–	+	–
Baden-Württemberg	+	–	–	+
Rheinland-Pfalz	+	–	–	+

585 Erzieherisches Gespräch zur Normverdeutlichung seitens der Polizei ohne vorherige Einholung der staatsanwaltschaftlichen Entscheidung möglich. Die Polizei kann auch im Nachhinein in das Verfahren integriert werden (Ziffer II.1.2 a.a.O.).

586 Keine genauen Vorgaben über die Art der Maßnahme; die Zustimmung der StA ist lediglich telefonisch einzuholen (Ziffer 3.1.1.2 a.a.O.).

587 In enger Zusammenarbeit mit der JGH. Keine genauen Vorgaben über die Art der Maßnahme, lediglich Beispiele für eine geeignete erz. Maßnahme erwähnt, für die telefonisch die Zustimmung der StA einzuholen ist (Ziffer III.1.a) a.a.O.).

588 Durch nachträgliche Anordnung der StA kann der Polizei die Durchführung eines erz. Gesprächs mit dem Beschuldigten auferlegt werden (Ziffer 2.4.5 a.a.O.).

589 Vornahme einer Normverdeutlichung beim Beschuldigten seitens der Polizei vor Aktenübergabe an die StA bereits möglich durch vorläufige Festnahme, Aufsuchen des Beschuldigten bei den Eltern, Hinweise auf die Folge der Normverstöße im Zusammenhang mit einer verantwortlichen Vernehmung, etc. (Ziffer E.2 a.a.O.).

III. Beteiligung am Täter-Opfer-Ausgleich im Jugendstrafrecht

1. Inhalte der Regelungen im Einzelnen

Gerade im Bereich des Diversionsverfahrens wird auf Seiten der Staatsanwaltschaft oft ein Täter-Opfer-Ausgleichs als eine Einstellungsauflage angeordnet. Dies resultiert aus der fortschreitenden Berücksichtigung der Opferinteressen im Strafverfahren, denen bis Mitte der 80er Jahre nicht viel Bedeutung beigemessen wurde. Bis dahin musste das Opfer sein Interesse regelmäßig selbst, nicht selten auf dem Zivilrechtsweg durchsetzen. Zum einen aus diesem Notstand heraus, zum anderen aber auch aus erzieherischen Gründen im Hinblick auf das zukünftige Konfliktschlichtungsverhalten des jugendlichen Beschuldigten wurde mit dem 1. Änderungsgesetz zum JGG 1990 das Rechtsinstitut des Täter-Opfer-Ausgleichs in das JGG eingeführt[590]. Auch das StGB wurde mit dem Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994 um die Vorschrift des § 46 a StGB erweitert. Hiernach kann das Gericht bei einem erfolgten Täter-Opfer-Ausgleich die Strafe mildern oder von ihr absehen[591]. Davon erhofft man sich, den entstandenen Konflikt zwischen Täter und Opfer zu bewältigen. Eben aus diesem Grunde hat auch die Anwendung eines solchen Ausgleichs im bedingten Einstellungsverfahren an Bedeutung gewonnen.

Auch bei diesem Verfahrensinstitut kann, wie sich im Folgenden zeigen wird, die Polizei entscheidend bei der Vorbereitung oder sogar bei der Durchführung mitwirken. Diesbezügliche Vorgaben bestehen in *Nordrhein-Westfalen*, *Saarland*, *Baden-Württemberg*, *Brandenburg*, *Berlin*, *Sachsen* und *Rheinland-Pfalz*[592]. Sie unterschieden sich wiederum in ihrer Ausgestaltung voneinander. Gemeinsam ist allen Regelungen, dass sie der Polizei eine erste eigenständige Beurteilung darüber gewähren, ob der Täter-Opfer-Ausgleich bei vorliegender Sach- und Rechtslage eine geeignete Maßnahme darstellt. Hilfreich bei dieser Beurteilung ist dabei in allen Ländern eine klare Vorgabe an Anwendungsvoraussetzungen sowie fast überall ein beispielhafter Straftatenkatalog[593].

So kann die Polizei in *Sachsen* lediglich prüfen, ob ein Täter-Opfer-Ausgleich in Frage kommt und gegebenenfalls einen solchen den Beteiligten gegenüber anregen[594]. In *Brandenburg* und *Berlin* händigt die Polizei dem Beschuldigten ein Merkblatt zum Täter-Opfer-Ausgleich aus, sollte sie den Eindruck gewonnen haben,

---

[590] Ostendorff JGG § 10 Rn 18.

[591] So z.B. gemäß der Ziffer 1. d. RdErl. der GStA v. 02.11.1996 zum TOA in Schleswig-Holstein.

[592] Rheinland-Pfalz: Gem. RdSchreiben d. JM, IM u. M f. Sport, Arbeit, Soziales, Familie u. Gesundheit v. 20.11.1992 zum TOA; Sachsen: Gem. VwV TOA v. 30.04.1997, in der Fassung v. 12.06.2001; Berlin: TOA-Richtl. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 28.06.2000; Brandenburg: AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zum TOA; NRW: Gem. RdEerl. d. JM, IM u. d. M. f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 14.03.1995 zum TOA; Saarland: Gem. Richtl. d. JM. d. IM u. d. M f. Sport, Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 07.08.2001 zum TOA.

[593] Zu näheren Angaben siehe nachstehende Übersichtstabelle 8.

[594] Ziffer IV.3 d. Gem. VwV Täter-Opfer-Ausgleich v. 30.04.1997, in der Fassung v. 12.06.2001.

dass sich ein solcher anbietet[595]. Weitere Aufgabe ihrerseits ist es sodann, die Äußerung über die Bereitschaft zur Durchführung eines solchen oder den ausdrücklich entgegenstehenden Willen des Beschuldigten und/oder des Opfers aktenkundig zu machen[596]. Nur in *Brandenburg* steht der Polizei ein Recht zur Anregung eines Täter-Opfer-Ausgleichs gegenüber der Staatsanwaltschaft *expressis verbis* zu[597].

In der Richtlinie von *Rheinland-Pfalz* zum Täter-Opfer-Ausgleich sind zwar keinerlei Mitwirkungshandlungen an der Durchführung eines Täter-Opfer-Ausgleichs vorgesehen. Allerdings wird vorgegeben, dass die Empfehlung der Polizei zu einem solchen bei der Entscheidung des Jugendstaatsanwalts darüber Berücksichtigung finden soll[598]. Daraus lässt sich auf ein Vorschlagsrecht zu einem Täter-Opfer-Ausgleich schließen.

In *Nordrhein-Westfalen* und dem *Saarland* klärt die Polizei bei ihren Ermittlungen, ob bereits ein Ausgleich zwischen Opfer und Täter etwa durch eine Entschuldigung oder Schadenswiedergutmachung erfolgt ist[599]. Dies ist dann aktenkundig zu machen. Ist ein solcher nicht erfolgt und gewinnt die Polizei durch die Gespräche mit dem Beschuldigten und dem Opfer den Eindruck, dass ein Täter-Opfer-Ausgleich eine geeignete Reaktion wäre, so spricht sie bei Aktenübergabe eine dahingehende Anregung der Staatsanwaltschaft gegenüber aus[600]. In allen drei Ländern sind die Akten sodann zu übergeben, wobei allerdings nur im *Saarland* eine gesonderte Kennzeichnung des Aktendeckels mit Hinweis auf eine mögliche Eignung zu einem Täter-Opfer-Ausgleich geboten erscheint[601].

In *Baden-Württemberg* und *Schleswig-Holstein* bestehen zwar keine eigenständigen Regelungen zum Täter-Opfer-Ausgleich. Es finden sich aber in den Richtlinien zum Diversionsverfahren Hinweise zur polizeilichen Tätigkeit und deren Hinarbeiten auf einen solchen im Rahmen des Einstellungsverfahrens[602].

So klärt die Polizei in *Baden-Württemberg* bei der Vernehmung des Beschuldigten, ob ein Ausgleich bereits erfolgt ist. Ist dies nicht der Fall, so klärt sie, ob der Täter-Opfer-Ausgleich im Rahmen des Diversionsverfahrens eine sinnvolle

---

595 Brandenburg: II.5.b) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zum TOA; Berlin: Ziffer VI.1 d. TOA-Richtl. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 28.06.2000.

596 Berlin: Ziffer VI.1 d. TOA-Richtl. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 28.06.2000; Brandenburg: Ziffer II.5.b) d AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zum TOA.

597 Ziffer II.5.b) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zum TOA.

598 Ziffer 4.1 d. Gem. RdSchreiben d. JM, IM u. M f. Sport, Arbeit, Soziales, Familie u. Gesundheit v. 20.11.1992 zum TOA.

599 NRW: Ziffer 2.1 d. Gem. RdEerl. d. JM, IM u. d. M. f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 14.03.1995 zum TOA; Saarland: Ziffer 3.1 d. Gem. Richtl. d. JM. d. IM u. d. M f. Sport, Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 07.08.2001 zum TOA.

600 NRW: Ziffer 2.1 d. Gem. RdEerl. d. JM, IM u. d. M. f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 14.03.1995 zum TOA; Saarland: Ziffer 3.2 d. Gem. Richtl. d. JM. d. IM u. d. M f. Sport, Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 07.08.2001 zum TOA.

601 Ziffer 3.3 d. Gem. Richtl. d. JM. d. IM u. d. M f. Sport, Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 07.08.2001 zum TOA.

602 Schleswig-Holstein: Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998; Baden-Württemberg: Ziffer III.1 d. Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997.

erzieherische Reaktion wäre. Sie erstellt dann einen Vermerk für die Staatsanwaltschaft und regt einen solchen bei Aktenübergabe an[603]. In *Schleswig-Holstein* ist überdies gegebenenfalls sogar nach telefonischer Rücksprache mit der Staatsanwaltschaft und deren Zustimmung eine Überwachung der Durchführung eines solchen Ausgleichs möglich[604].

Sowohl in *Rheinland-Pfalz* als auch in *Brandenburg* wird die Staatsanwaltschaft dazu angehalten, die Empfehlung der Polizei zum Täter-Opfer-Ausgleich bei ihrer Entscheidung über dessen Anwendung auch tatsächlich zu berücksichtigen[605].

2. Zusammenfassung

Nach allen Regelungen hat die Polizei eine erste eigenständige Beurteilungskompetenz darüber, ob ein Täter-Opfer-Ausgleich bei vorliegender Sach- und Rechtslage eine geeignete Maßnahme darstellt.

Am weitesten gehen die sonstigen Beteiligungsrechte der Polizei am Täter-Opfer-Ausgleich im *Schleswig-Holsteinischen* Diversionsverfahren. Hier kann sie bei geeignet erscheinender Sachlage telefonisch die Zustimmung der Staatsanwaltschaft einholen und die Durchführung durch die Jugendgerichtshilfe oder durch einen freien Träger der Jugendhilfe veranlassen. Nach erfolgreicher Durchführung rät sie der Staatsanwaltschaft eine Einstellung an.

Daran schließen die Regelungen des *Saarlandes*, *Nordrhein-Westfalens*, *Brandenburgs* und *Rheinland-Pfalz* an. Danach kann die Polizei zwar nicht die Durchführung des Ausgleichs veranlassen, wohl aber einen solchen gegenüber der Staatsanwaltschaft anregen. Ebenso ist es in der Diversionsrichtlinie *Baden-Württembergs* vorgesehen. Interessant erscheint die Pflicht zur besonderen Kennzeichnung der Akte, wie sie im *Saarland* und in *Baden-Württemberg* besteht. Hierdurch soll die Staatsanwaltschaft schon vor dem Öffnen der Akte auf das vorgeschlagene Verfahren besonders hingewiesen werden.

Berlin und *Sachsen* bieten die wohl restriktivsten Bestimmungen. Hier hat die Polizei bei der Prüfung der Sachlage auch die Voraussetzungen eines Täter-Opfer-Ausgleichs im Auge zu behalten. Ein Vorschlag diesbezüglich gegenüber der Staatsanwaltschaft wird hier aber nicht erbeten.

Interessant erscheint weiter, dass in den bezeichneten Richtlinien die Staatsanwaltschaft in *Rheinland-Pfalz* und *Brandenburg* explizit dazu angehalten wird, die Empfehlungen der Polizei bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen. Dies hebt letztlich die Bedeutung der polizeilichen Beurteilung über die Verfahrensweise verstärkt hervor.

---

603 Ziffer III.1.b) d. Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997.

604 Zur Beteiligung der Polizei im jugendstrafrechtlichen Diversionsverfahren siehe Ausführungen bereits oben unter Teil 2, Kap. 4, B.I.3.

605 Rheinland-Pfalz: Ziffer 4.1. d. Gem. RdSchreiben d. JM, IM u. M f. Sport, Arbeit, Soziales, Familie u. Gesundheit v. 20.11.1992 zum TOA; Brandenburg: Ziffer 5.c AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zum TOA.

Tabelle 7: Polizeiliche Mitwirkungsrechte beim Täter-Opfer-Ausgleich im Jugendstrafverfahren

	Beurteilung durch die Polizei über Anwendbarkeit u. Geeignetheit eines Täter-Opfer-Ausgleichs[606]	Prüfung, ob bereits Ausgleichsbemühungen seitens des Beschuldigten stattgefunden haben	Anregung zu einem TOA gegenüber dem Betroffenen bei geeignet erscheinender Sachlage	Vor-schlagsrecht zu einem TOA gegenüber der Staatsanwaltschaft	Mitwirkung bei der Durchführung	Besondere Kennzeichnung der Akte mit Hinweis auf TOA auf Deck-blatt	Berücksichtigung der Anregung seitens der Staatsanwaltschaft explizit erwähnt
Schleswig-Holstein	+[607]	+	+	+	+	–	–
Saarland	+[608]	+	+	+	–	+	–
Baden-Württemberg	+[609]	+	–	+	–	–	–
Nordrhein-Westfalen	+[610]	+	–	+	–	–	–
Brandenburg	+[611]	–	+[612]	+	–	–	+
Rheinland-Pfalz	+	–	+	+	–	–	+
Berlin	+[613]	+	+[614]	–[615]	–	–	–
Sachsen	+[616]	–	+	–	–	–	–

606 Anhand klar umgrenzter Anwendungsvoraussetzungen, wie z.B. das Bestehen eines ausreichenden Tatverdachts. Sowohl Beschuldigter als auch das Opfer müssen freiwillig zu einem Ausgleich bereit sein, es muss noch ein regulierungsbedürftiger Schaden vorliegen, das Opfer muss personifizierbar sein, und das Verfahren darf nicht schon folgenlos eingestellt werden können.

607 Überdies Straftatenkatalog vorhanden (Anlage zu Ziffer 2.4 d. Diversionsrichtlinie, a.a.O).

608 Überdies Straftatenkatalog vorhanden (Ziffer 2.2.1, a.a.O).

609 Überdies Straftatenkatalog vorhanden (in der Anlage der oben genannten Bestimmung zur Diversion im JGG).

610 Überdies Straftatenkatalog vorhanden (Ziffer 1.2, a.a.O).

611 Überdies Straftatenkatalog vorhanden (Ziffer II.4a), a.a.O).

612 Aushändigen eines Merkblattes (Ziffer II.5.b), a.a.O).

613 Es werden hier auch solche Umstände aufgelistet, unter denen ein solcher abzulehnen ist, wie z.B. in Fällen häuslicher Gewalt (Ziffer III.5., a.a.O). Überdies Straftatenkatalog vorhanden (Ziffer IV., a.a.O).

614 Dem Beschuldigten wird ein Merkblatt zum TOA ausgehändigt (Ziffer IV. 1, a.a.O).

615 Lediglich Vermerk über die Bereitschaft oder den ausdrücklich entgegenstehenden Willen seitens des Opfers und/oder des Beschuldigten in den Akten (Ziffer IV. 1, a.a.O).

616 Überdies Straftatenkatalog vorhanden (Ziffer III, a.a.O).

B. Beteiligung am staatsanwaltschaftlichen Entscheidungsprozess im allgemeinen Strafrecht

I. Beteiligung am Täter-Opfer-Ausgleich im allgemeinen Strafrecht

Auch im allgemeinen Strafrecht bestehen untergesetzliche Regelungen zum Täter-Opfer-Ausgleich, die teilweise das Handeln der Polizei im Rahmen dieser Verfahrensweise mitregeln[617].

1. Regelung der Beurteilung durch die Polizei über Anwendbarkeit und Geeignetheit eines Täter-Opfer-Ausgleichs

Die Beurteilung der Polizei der Anwendbarkeit und Geeignetheit eines Täter-Opfer-Ausgleichs wird in der Bestimmung *Niedersachsens*, in der des *Saarlands*, in *Brandenburg*, *Nordrhein-Westfalen* und *Berlin* mitgeregelt[618]. So ist es aufgrund ihrer Stellung als erste Kontaktbehörde der Polizei auch im allgemeinen Strafverfahren überlassen, die Eignung des Sachverhaltes für einen solchen Ausgleich zu beurteilen. Auch hier werden ihr selbstverständlich Vorgaben zu vorrangig geeigneten Delikten sowie zu den notwendigen Voraussetzungen an die Hand gegeben[619].

2. Anregung zu einem Täter-Opfer-Ausgleich gegenüber dem Betroffenen

Wie im Jugendstrafrecht ist auch im allgemeinen Strafrecht ein Täter-Opfer-Ausgleich in erster Linie bei den Beschuldigten anzuregen. Die Bereitschaft zu dessen Durchführung liegt der Natur dieses Ausgleichs nach selbstverständlich in erster Linie beim Beschuldigten und dessen Zusammenwirken mit dem sich darauf einlassenden Opfer.

Wie eine solche Anregung seitens der Polizei ausgestaltet sein kann, regeln die einzelnen Länder untergesetzlich.

Nach *Niedersächsischer* Bestimmung hat möglichst ein mündlicher Hinweis dem Beschuldigten sowie auch dem Opfer gegenüber zu erfolgen, wenn diese nicht anwaltlich vertreten sind[620]. Auch im *Saarland* hat ein solcher Hinweis auf die Möglichkeit eines Täter-Opfer-Ausgleichs bei den Beteiligten zu erfolgen[621].

---

617 So in Niedersachsen: Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 10.03.2000 z. TOA; Saarland: Gem. Richtl. d. JM u. d. IM u. d. M f. Sport zum TOA bei Erwachsenen v. 20.08.2003; Brandenburg: AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zum TOA; Berlin: TOA-Richtl. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 28.06.2000; NRW: Gem. RdErl. d. JM u. d. IM z. TOA v. 01.06.2000.

618 Niedersachsen: Ziffer III.6. d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 10.03.2000 zum TOA; Saarland: Ziffer 3.1 d. Gem. Richtl. d. JM u. d. IM u. d. M f. Sport zum TOA bei Erwachsenen v. 20.08.2003; Brandenburg: Ziffer II.5.b) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zum TOA; Berlin: Ziffer VI. 1 d. TOA-Richtl. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 28.06.2000; NRW: Ziffer 4.1 d. Gem. RdErl. d. JM u. d. IM z. TOA v. 01.06.2000.

619 Zu näheren Angaben siehe die sich anschließende Tabelle 9.

620 Ziffer III.6. (2)/(3) d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 10.03.2000 zum TOA.

621 Ziffer 3.1 d. Gem. Richtl. d. JM u. d. IM u. d. M f. Sport zum TOA bei Erwachsenen v. 20.08.2003.

In *Berlin*, *Nordrhein-Westfalen* und *Brandenburg* hingegen ist dem Beschuldigten lediglich ein Merkblatt hierzu auszuhändigen[622].

3. Vermerk in den Akten und Kennzeichnung der Akten

Liegen in *Niedersachsen*, *Brandenburg*, *Nordrhein-Westfalen* und dem *Saarland* nach polizeilicher Einschätzung die Voraussetzungen für die Durchführung eines Täter-Opfer-Ausgleichs vor, so sendet sie die Akten unverzüglich mit einem entsprechenden Aktenvermerk an die Staatsanwaltschaft[623]. Der Vorgang ist in *Niedersachsen* und dem *Saarland* überdies auf dem Deckel mit der Aufschrift „TOA" zu kennzeichnen[624]. In Fällen schwerer Kriminalität oder in Zweifelsfällen hat nach *Niedersächsischer* Bestimmung die Polizei überdies ausdrücklich die Verfahrensweise mündlich oder telefonisch mit der Kontaktstelle der Staatsanwaltschaft für Täter-Opfer-Ausgleiche abzustimmen[625].

In *Berlin* hat lediglich ein Aktenvermerk zu erfolgen, wenn der Beschuldigte seine Bereitschaft oder Weigerung zu einem Täter-Opfer-Ausgleich bekundet[626].

4. Berücksichtigung der Anregung seitens der Staatsanwaltschaft

Im *Saarland*, in *Nordrhein-Westfalen* und *Brandenburg* hat die Staatsanwaltschaft bei der Prüfung der Akten bezüglich eines Täter-Opfer-Ausgleichs unter anderem insbesondere die Anregungen seitens der Polizei zu berücksichtigen[627].

5. Zusammenfassung

In allen fünf Ländern wird die Polizei generell zur Prüfung und Beurteilung des Sachverhaltes auf das Vorliegen der Voraussetzungen eines Täter-Opfer-Ausgleichs angehalten, wobei insbesondere in *Niedersachsen* und dem *Saarland* im Rahmen der Vernehmung auf die Bereitschaft der Beteiligten hinzuarbeiten ist. Bei geeignet erscheinender Sachlage sendet sie die extra gekennzeichneten Akten mit dem Vorschlag zum Täter-Opfer-Ausgleich an die Staatsanwaltschaft. So sind die Mitwirkungsrechte damit in diesen beiden Ländern am weitesten ausgestaltet.

---

[622] Berlin: Ziffer VI.1 d. TOA-Richtl. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 28.06.2000; Brandenburg: Ziffer II.5.b) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zum TOA; NRW: Ziffer 4.1 d. Gem. RdErl. d. JM u. d. IM zum TOA v. 01.06.2000.

[623] Niedersachsen: Ziffer III.6(4) d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 10.03.2000 zum TOA; Saarland: Ziffer 3.1 d. Gem. Richtl. d. JM u. d. IM u. d. M f. Sport zum TOA bei Erwachsenen v. 20.08.2003; Brandenburg: Ziffer II.5.b) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zum TOA; NRW: Ziffer 4.1 d. Gem. RdErl. d. JM u. d. IM z. TOA v. 01.06.2000.

[624] Niedersachsen: Ziffer III.6.(4) d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 10.03.2000 zum TOA; Saarland: Ziffer 3.1 d. Gem. Richtl. d. JM u. d. IM u. d. M f. Sport zum TOA bei Erwachsenen v. 20.08.2003.

[625] Niedersachsen: Ziffer III.6. (5) d. Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 10.03.2000 zum TOA.

[626] Berlin: Ziffer VI.1 d. TOA-Richtl. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 28.06.2000.

[627] Brandenburg: Ziffer 5.c) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zum TOA; Saarland: Ziffer 3.1 d. Gem. Richtl. d. JM u. d. IM u. d. M f. Sport zum TOA bei Erwachsenen v. 20.08.2003; NRW: Ziffer 4.2 d. Gem. RdErl. d. JM u. d. IM zum TOA v. 01.06.2000.

In *Berlin* hat sie ein Merkblatt auszuhändigen und gegebenenfalls die Reaktion der Beteiligten zu notieren. In *Brandenburg* und *Nordrhein-Westfalen* kann überdies bei geeignet erscheinender Sachlage eine Anregung erfolgen. Wiederum fällt der Hinweis an die Staatsanwaltschaft, die Empfehlungen der Polizei zu berücksichtigen, in den Regelungen des *Saarlandes*, *Nordrhein-Westfalens* und *Brandenburgs* ins Auge.

Tabelle 8: Polizeiliche Mitwirkungsrechte beim Täter-Opfer-Ausgleich im allgemeinen Strafverfahren

	Beurteilung über Anwendbarkeit und Geeignetheit eines TOA anhand vorgegebener Anwendungsvoraussetzungen	Anregung zu einem TOA gegenüber dem Betroffenen	Vermerk in den Akten	Besondere Kennzeichnung der Akte mit Hinweis auf einen TOA auf dem Deckblatt	Explizit Berücksichtigung der Anregung seitens der Staatsanwaltschaft gefordert
Nordrhein-Westfalen	+[628]	+[629]	+	–	+
Niedersachsen	+	+[630]	+	+	–
Saarland	+[631]	+[632]	+	+	+
Brandenburg	+[633]	+[634]	+	–	+
Berlin	+[635]	+[636]	–[637]	–	–

[628] Ein beispielhafter Straftatenkatalog besteht (Ziffer 2.2, a.a.O.).

[629] Durch Aushändigung eines Merkblattes (Ziffer 4. 1., a.a.O.).

[630] Möglichst mündlicher Hinweis gegenüber dem Betroffenen und dem Opfer (Ziffer III 6. (2)/(3), a.a.O.).

[631] Ebenso sind Deliktsarten vorgegeben, die sich nicht zu einem TOA eignen, wie z.B. bei wiederholter Gewaltanwendung, bei einschlägigen weiteren oder früheren Ermittlungsverfahren gegen den Tatverdächtigen (Ziffer 2.3., a.a.O.) oder auch in Fällen, wo durch einen TOA eine weitere Gefährdung des Opfers nicht auszuschließen ist.

[632] Möglichst mündlicher Hinweis gegenüber dem Betroffenen und dem Opfer (Ziffer 3.1, a.a.O.).

[633] Beispielhafter Straftatenkatalog zur Unterstützung vorhanden (Ziffer II. 4., a.a.O.).

[634] Durch Aushändigung eines Merkblattes (Ziffer II.5.b), a.a.O.).

[635] Überdies wird auch der Anwendungsbereich anhand eines Straftatenkataloges eingegrenzt, wenn der TOA auch grundsätzlich für alle Straftaten möglich sein soll (Ziffer IV., a.a.O.).

[636] Durch Aushändigung eines Merkblattes (Ziffer IV. 1, a.a.O.).

[637] Lediglich Vermerk über Bereitschaft oder Ablehnung zu einem TOA seitens des Betroffenen, sollte dieser sich dahingehend äußern.

II. Beteiligung am staatsanwaltschaftlichen Einstellungsverfahren nach § 153 a StPO bei der Verfolgung von Ladendiebstählen und der Beförderungserschleichung

1. Sächsisches Verfahrensmodell zur vereinfachten Verfolgung von Ladendiebstählen durch die Polizei von 1999[638]

Nach einem in *Sachsen* zum 01.10.1999 landesweit eingeführten Verfah-rensmodell für die Verfolgung von Ladendiebstahlsfällen ist es der Polizei seither möglich, dem Beschuldigten in für eine Einstellung nach § 153 a StPO geeigneten Fällen eine solche nach Zahlung eines Geldbetrages vorbehaltlich der Einstellungsentscheidung durch die Staatsanwaltschaft anzubieten.

Dafür müssen bestimmte Voraussetzungen notwendig vorliegen:

- Der Wert des gestohlenen Gutes übersteigt nicht 50 Euro,
- eine gerichtliche Zustimmung für eine Einstellung ist nicht erforderlich,
- bei dem Beschuldigten wird von einem Ersttäter ausgegangen,
- nach Auffassung der Polizei liegen keine besonderen Umstände vor, die eine strengere oder auch mildere Ahndung der Straftat erforderlich machen[639].

In derartigen Fällen wird das mangelnde öffentliche Interesse bei fehlendem Strafantrag durch den Geschädigten von der Staatsanwaltschaft grundsätzlich angenommen[640].

Dem Angebot zu einer solchen Verfahrenseinstellung geht eine Vernehmung des Beschuldigten seitens der Polizei voraus. Ein pauschales Inaussichtstellen kann aber auch schon schriftlich mit der Vorladung zur Vernehmung erfolgen[641]. Der Beschuldigte ist über die Möglichkeit dieser Verfahrenseinstellung und deren Voraussetzungen, insbesondere mit dem Hinweis auf die letztendliche Entscheidung durch die Staatsanwaltschaft, eingehend anhand eines Formblattes aufzuklären[642]. Auch die Zustimmung des Beschuldigten erfolgt mittels Formblatt[643]. Dieses enthält zugleich das Ersuchen des Beschuldigten an die Staatsanwaltschaft, das Verfahren gegen ihn aufgrund der Umstände und des bereits geleisteten bzw. noch zu leistenden Geldbetrages an die Justizkasse einzustellen. Eine Ratenzahlung soll in diesen Fällen ausgeschlossen werden. Sollte die Zahlung nicht bei ihr direkt erfolgen können, ist dem Beschuldigten vielmehr durch die Polizei ein vorbereiteter Überweisungsträger auszuhändigen[644]. Es ist ihm überdies möglich, mit seiner Zu-

[638] Siehe hierzu die ausführliche Darstellung des Modells von Sprenger/Fischer in DRiZ 00, S. 111(113 ff.), insbesondere Überblickstabelle auf S. 117. Beide Autoren haben an der Entwicklung und Einführung des Modells mitgearbeitet.

[639] Sprenger/Fischer a.a.O., S. 117.

[640] Sprenger/Fischer a.a.O., S. 115/117.

[641] Sprenger/Fischer a.a.O., S. 113/115/117.

[642] Sprenger/Fischer, a.a.O., S. 117.

[643] Sprenger/Fischer, a.a.O., S. 117.

[644] Sprenger/Fischer, a.a.O., S. 117.

stimmungserklärung zu diesem Verfahren eine bestimmte gemeinnützige Einrichtung vorzuschlagen, der der zu leistende Geldbetrag zu Gute kommen soll[645]. Die Bemessung der Höhe des vorgeschlagenen Geldbetrages erfolgt anhand eines pauschalierenden Kataloges, der der Polizei von der Generalstaatsanwaltschaft ausgehändigt wird[646]. Grundsätzlicher Maßstab ist die doppelte Höhe des Schadensbetrages, mindestens aber 25 Euro[647]. Eine Orientierung an den persönlichen Verhältnissen des Beschuldigten oder anderen Kriterien des § 46 StGB ist in der Regel nicht erforderlich, kann aber gegebenenfalls unter telefonischer Rücksprache mit der Staatsanwaltschaft herbeigeführt werden. Unter Umständen kann dann daraufhin von dem vorgezogenen Zustimmungsverfahren Abstand genommen werden[648]. Die Polizei leitet die gesondert mit der Sachbehandlung gekennzeichnete Akte der Staatsanwaltschaft zu und schlägt einen an der Zahlungsfrist orientierten Vorlagetermin vor. Die Geschäftsstelle der Staatsanwaltschaft legt dann die Akte bei Eingang der Zahlungsanzeige der Landesjustizkasse oder zu einem vereinbarten Termin dem zuständigen Staatsanwalt vor. Soweit die erforderlichen Voraussetzungen zu einer Einstellung nach § 153 a StPO vorliegen und auch die Frage des Tatverdachts nicht anders beurteilt wird, stimmt der Staatsanwalt grundsätzlich der vorgeschlagenen Verfahrensweise zu. Das Verfahren wird dann bei Erfüllung der Auflage endgültig eingestellt[649]. Zugleich bestimmt er, ob der geleistete Geldbetrag zugunsten einer vom Beschuldigten bereits präferierten gemeinnützigen Einrichtung oder zugunsten der Staatskasse zu leisten ist und teilt dies der Landesjustizkasse mit. Diese nimmt dann die Überweisung vor[650].

Mit der Einführung dieses Verfahrens erfolgte gleichzeitig auch eine Absenkung der Wertgrenzen für eine sanktionslose Einstellung von zuvor 15 Euro auf 5 Euro[651].

2. Ausweitung des Verfahrensmodells auf die Beförderungserschleichung im Jahre 2002[652]

Zum 01.02.02 wurde das so eben beschriebene Verfahrensmodell auch auf den Bereich der Beförderungserschleichung ausgedehnt.

Voraussetzungen für eine Anwendung sind hier, dass

- der Täter zum zweiten Mal die Beförderung erschlichen hat, ohne ein Entgelt zu entrichten und

---

645 Sprenger/Fischer, a.a.O., S. 116.
646 Sprenger/Fischer, a.a.O., S. 116.
647 Sprenger/Fischer, a.a.O., S. 116.
648 Sprenger/Fischer, a.a.O., S. 117.
649 Sprenger/Fischer, a.a.O., S. 117.
650 Sprenger/Fischer DRiZ 00, S. 111 (114/116/117).
651 Sprenger/Fischer DRiZ 00, S. 111 (113).
652 Zur Ausweitung des Modells auf die Beförderungserschleichung und den diesbezüglichen Voraussetzungen siehe Kommentar der Staatsregierung vom 12.05.2004 auf die Anfrage der SPD-Fraktion des sächsischen Landtages zum Thema: *„Situation der Justiz in Sachsen“*.

- das geforderte Entgelt nicht mehr als 50 Euro betragen darf.

Die zu zahlende Geldauflage beträgt grundsätzlich das Doppelte der Schadenssumme, mindestens jedoch 25 Euro. Im Unterschied zur Verfahrensweise beim Ladendiebstahl ergeht das Angebot auf Zahlung eines Geldbetrages meist schriftlich, weil die Polizei auch wegen des Massencharakters dieses Deliktes nicht immer vor Ort sein kann.

3. Zusammenfassung

Dieses Modell verfolgt im Grunde das gleiche Konzept wie die „Polizeidiversion" im Jugendstrafrecht. Einziger Unterschied ist lediglich, dass hier keine erzieherische Maßnahme auferlegt wird, sondern stattdessen die Zahlung eines Geldbetrages ermöglicht wird. Die besondere Kennzeichnung der Akte mit diesem Verfahrensvorschlag ist aus dem oben dargestellten Verfahren zum Täter-Opfer-Ausgleich bekannt.

Auch in diesem Verfahren beschränkt sich die Mitwirkung der Polizei letztlich nur auf ein Inaussichtstellen der Einstellung durch die Staatsanwaltschaft. Von einer Einstellung der Staatsanwaltschaft nach erfolgreicher Durchführung ist allerdings auszugehen, sollten alle Voraussetzungen erfüllt werden. Ansonsten verfehlte das Verfahren seinen Zweck.

Damit kann auch hier letztlich der Polizei eine entscheidende Rolle im Rahmen der Verfahrensbeendigung zugesprochen werden.

III. Polizeiliche Mitwirkung am staatsanwaltschaftlichen Einstellungsverfahren nach § 31 a BtMG

1. Regelungsinhalte der Bestimmungen Hamburgs und Nordrhein-Westfalens

Gesonderte Angaben betreffend eine Mitwirkung der Polizei bei der Durchführung des Einstellungsverfahrens nach § 31 a BtMG finden sich nur in *Nordrhein-Westfalen* und *Hamburg*.

Gleichlaufend zu den Regelungen bezüglich des Einstellungsverfahrens nach § 153 a StPO (im Rahmen des Täter-Opfer-Ausgleichs) und des § 45 JGG hat die Polizei in *Nordrhein-Westfalen* eine Anregungskompetenz für eine etwaige Einstellung nach § 31 a BtMG inne: Bei der Abgabe des Ermittlungsvorganges an die Staatsanwaltschaft kann die Polizei eine Anwendung des § 31 a BtMG anregen, soweit sie aufgrund ihrer Erkenntnisse den Eindruck gewonnen hat, dass sich eine Verfahrenserledigung auf diesem Wege anbietet[653].

In *Hamburg* hat die Polizei Anzeichen für das Nicht-Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung im Ermittlungsvorgang ausdrücklich an-

[653] Ziffer IV d. Gem. RdErl. d. JM u. IM v. 13.05.1994 zu § 31 a BtMG.

zugeben. Findet dies in den Ermittlungsakten keine Erwähnung, so liegen dafür keine Anhaltspunkte für die Staatsanwaltschaft vor[654].

2. Zusammenfassung

Was die Regelung in *Nordrhein-Westfalen* anbelangt, so hat die Polizei auch hier die Möglichkeit, durch ihre Anregung die Staatsanwaltschaft schon zu Beginn der Aktenüberprüfung deren Entscheidungsverhalten in Richtung einer Verfahrenseinstellung zu lenken.

In *Hamburg* nimmt sie durch ihren expliziten Hinweis auf das Vorliegen eines öffentlichen Interesses noch einen weitaus größeren Einfluss auf die weitere staatsanwaltschaftliche Entscheidung in der Sache. Verlässt sich die Staatsanwaltschaft auf die Einschätzung der Polizei, so bedeutet dies, dass in diesen Fällen keinerlei Nachermittlungen stattfinden werden und dass das Verfahren sehr wahrscheinlich eingestellt werden wird.

Kapitel 6: Zusammenfassende Bewertung der Auswertungsergebnisse

A. Polizeiliche Ermittlungstätigkeit

Fasst man die gewonnenen Erkenntnisse zur polizeilichen Ermittlungstätigkeit sowie zur Einbindung der Staatsanwaltschaft in die von der Polizei begonnenen Ermittlungen zusammen, so können die in Literatur[655] und Praxis[656] vertretenen Aussagen der letzten Jahrzehnte bestätigt werden. Es zeigt sich eine deutliche Orientierung des polizeilichen Ermittlungsverhaltens an der Schwere des einschlägigen Deliktes und dessen voraussichtlich weiteren Behandlung durch die Staatsanwaltschaft. Hiernach lässt sich eine Dreiteilung der polizeilichen Ermittlungstätigkeit in die Bereiche leichte, mittlere und schwere Kriminalität vornehmen.

I. Leichte Kriminalität

Die Ermittlungsverfahren im Bereich der leichten Kriminalität liegen den Auswertungsergebnissen zufolge gänzlich in den Händen der Polizei.

Die Staatsanwaltschaft wird erst nach Abschluss der Ermittlungen im Zeitpunkt der Aktenübergabe über das durch die Polizei eingeleitete Ermittlungsverfahren in Kenntnis gesetzt. Dies ergibt sich daraus, dass die Akten, wie für einige Länder festgestellt wurde, erst nach Ablauf einer bestimmten Frist an die

[654] Ziffer III Nr.4 d. AV der Justizbehörde v. 10.08.1999, in der Fassung v. 19.07.2001 zu § 31 a BtMG.
[655] Teil 1, Kap. 3, A.
[656] Teil 1, Kap. 3, B.

Staatsanwaltschaft übergeben werden müssen. Es ist anzunehmen, dass Fälle leichter Kriminalität innerhalb dieses Zeitraums grundsätzlich abgabereif bearbeitet werden können, es sei denn, das Verfahren sollte sich einmal gravierend verzögern. Dies ist im Kleinkriminalitätsbereich eher weniger zu erwarten. Einzige Ausnahme hiervon mag eventuell *Niedersachsen* bilden, wo dieser Zeitraum auf 10 Wochen begrenzt ist. Auch bei Berücksichtigung der anderen Länder, in denen keine bzw. nur eine Regelung bezüglich der Sofortmitteilungspflicht bei besonderen Verfahren besteht, ergibt sich kein anderes Bild. Denn schließlich ist bei Nichtexistenz einer derartigen Vorgabe erst recht von keinem bestimmten Abgabezeitpunkt vor Ermittlungsschluss auszugehen.

Die polizeiliche Ermittlungstätigkeit ist in diesem Kriminalitätsbereich auf ein Minimum reduziert und standardisiert. Die Ergebnisse von Vernehmungen und sonstigen Ermittlungen werden stichwortartig auf vorformulierten Standardbögen festgehalten bzw. diese von dem Beschuldigten und dem Opfer selbst ausgefüllt. Über diese Standardermittlungen hinaus finden grundsätzlich keine weiteren Ermittlungen statt.

Bei Fällen, die voraussichtlich von der Staatsanwaltschaft unter Opportunitätsgesichtspunkten eingestellt werden, wird die Ermittlungsintensität dahingehend reduziert, dass sie anhand der Ergebnisse eine verfahrensbeendende Maßnahme treffen kann.

II. Mittlere Kriminalität

Für den Bereich der mittleren Kriminalität bestehen wenig eindeutige Vorgaben. Diesbezügliche Aussagen lassen sich daher vorwiegend nur aus Rückschlüssen treffen. Danach fällt auch das Ermittlungsverfahren in diesem Bereich weitestgehend in die Hände der Polizei.

Wie sich aus den Regelungen schließen lässt, nimmt mit steigender Schwere des Deliktes und/oder Zunahme des Ermittlungsumfanges die eigenständige Ermittlungsführung der Polizei immer mehr ab. Die Staatsanwaltschaft erhält spätestens nach Verstreichen eines bestimmten Ermittlungszeitraumes (je nach Land zwischen zehn Wochen und sechs Monaten) Kenntnis von der Straftat und den vorläufigen Ermittlungsergebnissen, es sei denn, das Verfahren konnte bis dahin abgabereif bearbeitet werden. Dadurch wird sie automatisch in die Ermittlungen eingebunden und kann selbst entscheiden, inwieweit sie das weitere Verfahren delegieren, bzw. selbst zu Ende führen wird. Lediglich vier Länder erwähnen die Möglichkeit eines vorzeitigen Zwischenberichts in sonstigen (Zweifels-)Fällen oder Verfahren mit größerem Ermittlungsaufwand. Dieser soll eine kurze Sachverhaltsdarstellung und Skizzierung der vorgesehenen Ermittlungshandlungen bezeichnen und wird vorwiegend zum Zwecke einer möglichen Beschränkung des Verfahrensstoffes genutzt.

Was die Ermittlungsintensität anbelangt, kann im Grunde auf das zur leichten Kriminalität Gesagte verwiesen werden. Auch in diesem Deliktsbereich gilt in den

meisten Ländern noch ein vereinfachtes Verfahren. In Fällen, in denen zu erwarten ist, dass die Staatsanwaltschaft das Verfahren nach den Opportunitätsvorschriften einstellen oder auf den Privatklageweg verweisen wird, gilt das oben Ausgeführte. Ebenso können bei voraussichtlicher Beschränkung des Verfahrensstoffes die Ermittlungen auf das Wesentliche konzentriert, wenn nicht sogar abgebrochen und die Akten unverzüglich der Staatsanwaltschaft zur weiteren Entscheidung vorgelegt werden.

III. Schwere Kriminalität

In Fällen schwerer Kriminalität wird anhand der einzelnen Regelungen zu den speziellen Deliktsbereichen deutlich, dass die Staatsanwaltschaft *„in diesem Rahmen die Leitungs- und Weisungsbefugnis gegenüber der Polizei"* vollständig wahrnimmt[657]. Gerade im Bereich der schweren Kriminalität sind besondere Schwerpunktstaatsanwaltschaften gebildet worden, die sich ausschließlich mit einem Deliktsbereich befassen. Der Polizei kommen hier folglich keine eigenständigen Ermittlungskompetenzen zu. Sie hat die Staatsanwaltschaft unverzüglich über das Bekanntwerden einer solchen Straftat oder über diesbezüglich aufgenommene Ermittlungen zu unterrichten. Sogar im Rahmen von Initiativermittlungen hat sie die Staatsanwaltschaft umgehend über Anhaltspunkte bezüglich des Vorliegens einer Straftat oder auch schon bei Zweifeln über das Bestehen eines Anfangsverdachts in Kenntnis zu setzen.

Alle Ermittlungen sind im Hinblick auf eine erforderliche vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft gemeinsam abzusprechen. Wie anhand des Beispiels der *Baden-Württembergischen* Regelung zum Ermittlungsverfahren bei Insolvenzdelikten zu sehen ist, legt die Staatsanwaltschaft im Voraus fest, welche Ermittlungsmaßnahmen zu ergreifen sind und wann sie in die Ermittlungen unmittelbar einzuschalten ist[658].

IV. Fazit

Die Polizei kann somit im Bereich der Massen- und Kleinkriminalität in der Tat als die faktische Herrin des Ermittlungsverfahrens angesehen werden. Zu Recht wird allerdings angemerkt, dass schon die bloße Existenz der Richtlinien dafür spricht, dass die Staatsanwaltschaft das polizeiliche Ermittlungsverhalten im Vorfeld lenkt[659]. So bestimmt auch Nr. 3 Absatz 2 RiStBV, dass in Fällen, in denen die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen nicht selber führt, sie solche der Polizei *„mindestens in ihrem Inhalt und Umfang zu bestimmen"* hat. In Gestalt der untergesetzlichen Regelungen weist sie bzw. das der Staatsanwaltschaft vorgeschaltete Justizministe-

[657] Brandenburg: Ziffer 1 d. Gem. RdErl. d. JM, IM u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.10.2003 zur Erpressung.
[658] Siehe oben unter Teil 2, Kap. 4, B.II.7.
[659] S.o. Teil 1, Kap. 3, A.I./II.

rium die Polizei an, wie intensiv sie die Ermittlungen in bestimmten Deliktsbereichen anzustellen und wann sie die Akten spätestens zu übergeben hat. Dadurch wird die Sachleitungsbefugnis in gewissem Sinne gewahrt. Dennoch kann sie die tatsächliche Kontrolle erst im Nachfeld der polizeilichen Ermittlungen ausüben, eben durch Nachermittlungen bzw. Rückverfügungen. Demnach kann man sich hier fragen, ob dies nicht letztlich nur als Nachbesserung gesehen werden kann, mit einer Ermittlungsleitung aber nicht viel zu tun hat[660]. Denn zu kontrollieren, was die Polizei hätte gegebenenfalls noch über das Vorliegende hinaus ermitteln können, erscheint als eine für die Staatsanwaltschaft fast unmögliche Aufgabe. Überdies verbleiben Zweifel darüber, ob diese Nachermittlungen überhaupt stattfinden. Die empirischen Untersuchungen der letzten Jahre haben dies bereits widerlegt[661].

Damit entspricht die aktuelle Rechtspraxis im Ermittlungsverfahren nicht mehr der vom Gesetzgeber intendierten Form.

B. Mögliche Antizipation staatsanwaltschaftlicher Entscheidung

Die Polizei orientiert sich bei ihrem Ermittlungshandeln an der voraussichtlichen weiteren Verfahrensweise der Staatsanwaltschaft. Dass dies nicht nur Auswirkungen auf das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverhalten, sondern auch indirekten Einfluss auf ihre Abschlussentscheidung hat, liegt nahe. Die Staatsanwaltschaft erhält in diesen Fällen nur das, was die Polizei für eine Einstellung als ausreichende Informationen erachtet hat. Insoweit ist der Erkenntnisstand der dargestellten empirischen Forschungen[662] anhand eigener Auswertung zu bestätigen.

Verstärkt wird diese Einflussnahme zudem durch die vermehrt aufzufindende bewusste Übertragung von Mitwirkungs- und Vorbereitungshandlungen der Polizei am Einstellungsprozess.

Die unter dem Aspekt der Antizipation staatsanwaltschaftlicher Entscheidung untersuchten Regelungen beziehen sich vorwiegend auf die Mitwirkung beim Einstellungsverfahren (nach § 45 JGG, §§ 153, 153 a StPO, § 31 a BtMG) bzw. auf die Veranlassung einer in diesem Rahmen möglichen Auflage (Täter-Opfer-Ausgleich). Überwiegend haben diese Regelungen in den jugendstrafrechtlichen Bereich Einzug erhalten.

I. Bedeutung und Auswirkung der Beurteilungskompetenz

Zum einen zeigt sich die zunehmende polizeiliche Einflussmöglichkeit an ihrer Befugnis zur ersten, eigenständigen Beurteilung des Sachverhalts als für eine Ein-

---

660 S.o. Teil 1, Kap. 3, A.II.

661 S.o. Teil 1, Kap. 3, B. bei Stock, Dölling, Sessar, Steffen, Feest/Blankenburg.

662 Zu den empirischen Ergebnissen unter Teil 1, Kap. 3, B. bei Feest/Blankenburg, Steffen, Kürzinger, Kreuzer, Sessar, Dölling, Stock.

stellung (gegen Auflage) geeignet. Schon dieses Vorrecht der ersten Beurteilung kann auf das weitere Strafverfahren eine gravierende Auswirkung haben. Zwar folgt aus ihrer Doppelstellung als Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörde zugleich inhärent, dass die Polizei als Erste mit dem Beschuldigten in Kontakt tritt. Dadurch hat sie auch die Sachlage immer als Erste zu definieren. So hat sie beispielsweise auch bei der Entscheidung über die Anwendung des beschleunigten Verfahrens die Aufgabe, die Eignung der Sachlage für dieses Verfahren zu beurteilen. Dies kann am Beispiel der *Saarländischen* Regelung zum beschleunigten Verfahren dargestellt werden[663]. Hier hat die Polizei grundsätzlich jede einschlägige Straftat daraufhin zu prüfen, ob sie die Durchführung eines beschleunigten Verfahrens zulässt und ob der Beschuldigte sich auf diese Verfahrensweise einlassen würde. Erscheint der Fall nach ihrer Ansicht geeignet, so nimmt sie unverzüglich mit dem Bereitschaftsdienst der Staatsanwaltschaft Kontakt auf. Dieser entscheidet dann über den Antrag auf Durchführung[664]. Somit hat sie auch hier die erste, eigenständige Beurteilung über ein mögliches Alternativ-Verfahren zu treffen.

Allerdings hat die Einschätzung der Sachlage keine Konsequenzen für die Art und den Umfang der weiteren Ermittlungen, zumindest nicht ohne das Wissen und Wollen der Staatsanwaltschaft. Da sie verpflichtet ist, die Entscheidung der Staatsanwaltschaft unverzüglich einzuholen, kann sie nicht eigenständig die Ermittlungen auf ein Maß reduzieren, welches sie für den Abschluss eines beschleunigten Verfahrens für notwendig erachtet, ohne dass die Staatsanwaltschaft die Eignung des Sachverhaltes für die Anwendung eines beschleunigten Verfahrens erkannt hätte. Hingegen kommt der ihr gewährten eigenständigen Beurteilung über eine voraussichtliche Einstellung der Staatsanwaltschaft eine weitaus bedeutendere Rolle zu. Denn hier richtet die Polizei ihre weiteren Ermittlungen und insbesondere deren Intensität und Umfang nach ihrer Beurteilung aus. Sie beschränkt bei Annahme der Eignung des Falles für eine Einstellung ihre Ermittlungen auf das Notwendigste für eine verfahrensbeendende Entscheidung. Nach Sammlung dieser Ermittlungsergebnisse wird sie die Akten dann der Staatsanwaltschaft zur weiteren Entscheidung vorlegen.

Dadurch gelangen nicht alle Informationen zur Kenntnis der Staatsanwaltschaft. Sie erhält nur die eine Einstellungsentscheidung vorbereitenden Ermittlungsergebnisse und wird auf deren Grundlage über die weitere Verfahrensweise entscheiden. Alles das, was nicht aus den Ermittlungsergebnissen in den Akten hervorgeht, wird für den zuständigen Staatsanwalt auch nicht an Fakten existieren[665]. Dies kann man auch deutlich anhand des Beispiels der *Hamburger* Bestimmung zum Einstellungsverfahren nach § 31 a BtMG sehen, wo die Polizei

---

[663] Gem. Richtl. d. MdJ u. d. MdI zur Anwendung des beschleunigten Verfahrens v. 17.09. /14.10.1997.

[664] Saarland: Ziffer II.2 d. Gem. Richtl. d. MdJ u. d. MdI zur Anwendung des beschleunigten Verfahrens v. 17.09./14.10.1997.

[665] So schlussfolgert es auch Goeckenjan für die Berliner Diversionsrichtlinie, in Neuere Tendenzen in der Diversion 2005, S. 162.

in den Akten explizit darauf hinzuweisen hat, ob ein öffentliches Interesse vorliegt. Findet eine Erwähnung in den Ermittlungsakten nicht statt, so geht dementsprechend die Staatsanwaltschaft davon aus, dass keine Anhaltspunkte für ein öffentliches Interesse vorliegen[666].

Der Staatsanwaltschaft bleibt dann nur das bereits erwähnte Kontrollinstrument der Nachermittlungen. Ob sie solche tatsächlich anstellt, wird immer wieder bezweifelt. Dem kann hier nicht näher nachgegangen werden. Immerhin aber wurde festgestellt, dass die Bestimmungen zum Diversionsverfahren in *Hamburg* verlangen, dass die Staatsanwaltschaft, ohne weitere Ermittlungen anzustellen, aufgrund der Ermittlungsergebnisse der Polizei sofort eine Entscheidung fällt[667]. Auch in *Sachsen* wird im Rahmen der Regelungen zur allgemeinen Zusammenarbeit der Polizei und Staatsanwaltschaft ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Ermittlungen der Polizei so weit gehen sollen, dass Nachermittlungen der Staatsanwaltschaft unterbleiben können[668].

Dies bestätigt zwar nicht die Annahme, dass die Staatsanwaltschaft sich grundsätzlich auf die Ermittlungsergebnisse der Polizei verlassen und diese als umfassend erachten wird und es folglich zu keinerlei Nachermittlungen der Staatsanwaltschaft kommt. Allerdings zeigen die genannten Bestimmungen, dass Nachermittlungen zumindest nicht erwünscht sind.

Existenz, Sinn und Zweck sowie Inhalt dieser Regelungen zielen darauf ab, die Staatsanwaltschaft bei ihrer Arbeit im Klein- und Massenkriminalitätsbereich zu entlasten. Wieso sollte eine überlastete Staatsanwaltschaft diese Entlastungsmechanismen nicht wahrnehmen?

Aufgrund dieser Ergebnisse kann man, was die Bedeutung der Beurteilungskompetenz seitens der Polizei anbelangt, die Aussage treffen, dass die Polizei einen entscheidenden Einfluss auf das weitere Strafverfahren hat und als eine Art Filter der Staatsanwaltschaft angesehen werden kann.

II. Bedeutung und Auswirkung der Anregungskompetenz

Verstärkt wird die Bedeutung der Beurteilungskompetenz darüber hinaus durch ein bereits in den verschiedenen Regelungen zum Einstellungsverfahren vorgesehenes Recht der Polizei zur Anregung eines solchen Verfahrens gegenüber der Staatsanwaltschaft. Diesbezügliche Vorgaben finden sich sowohl in den Regelungen zum Diversionsverfahren und Täter-Opfer-Ausgleich im JGG als auch zum Einstellungsverfahren und dem Täter-Opfer-Ausgleich im allgemeinen Strafverfahren. So kann die Polizei in 11 von 12 Ländern, die eine Regelung zum Diversionsverfahren aufweisen, eine Einstellung des Verfahrens nach § 45 I JGG, in allen 12 Ländern eine Einstellung nach § 45 II JGG vorschlagen. Was die Regelungen zum Täter-

[666] Ziffer III.4. d. AV der Justizbehörde v. 10.08.1999, in der Fassung v. 19.07.2001 zu § 31 a BtMG.
[667] Ziffer E.2.a) d. RV d. GStA v. 02.01.01.
[668] Ziffer II.1 d. VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998.

Opfer-Ausgleich betrifft, so kann sie im Jugendstrafverfahren in sechs von acht der betroffenen Länder einen Täter-Opfer-Ausgleich als geeignete Maßnahme anregen; im allgemeinen Strafverfahren besteht dieses Recht in vier von fünf landesinternen Regelungen. Ebenso hat die Polizei in *Sachsen* nach erfolgter Zahlung des Geldbetrages an die Justizkasse die Einstellung des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft vorzuschlagen[669]. In *Hamburg* und *Nordrhein-Westfalen* gehört dies zu ihren Aufgaben im Verfahren nach § 31 a BtMG[670].

Es ist anzunehmen, dass ein solcher Vorschlag zur weiteren Vorgehensweise eine tatsächliche Auswirkung auf die staatsanwaltschaftliche Entscheidung im konkreten Verfahren hat. So wird diese bei Vorlage der Akten sogleich auf den entsprechenden Hinweis stoßen. Dies wird sogar noch viel eher der Fall sein, wenn, wie in einigen Regelungen vorgesehen, ein Hinweis zum Vorschlag eines alternativen Verfahrens auf dem Aktendeckel zu erfolgen hat. Für den mit dem Verfahren betrauten Staatsanwalt wird hierdurch sofort ersichtlich, wie die Polizei den vorliegenden Fall einordnet und ob ein aufwendiges Verfahren auf ihn zukommt.

Er wird dann die Akten voraussichtlich in erster Linie daraufhin prüfen, ob die Voraussetzungen für das von der Polizei vorgeschlagene Verfahren vorliegen. Sollte dies der Fall sein, so ist von einer Annahme des Vorschlags auszugehen. Diese Vermutung wird noch dadurch bestärkt, dass in einigen Regelungen die Staatsanwaltschaft ausdrücklich dazu angehalten wird, die Vorschläge der Polizei bei ihrer Entscheidung über die weitere Verfahrensweise zu berücksichtigen. Natürlich kann man auch hier die Möglichkeit von Nachermittlungen nicht außer Acht lassen. Dennoch lässt sich auch hier vermuten, dass solche in den meisten Fällen nicht angestellt werden. Stattdessen wird die Staatsanwaltschaft von der ihr durch die untergesetzlichen Regelungen eingeräumten Entscheidungshilfe seitens der Polizei Gebrauch machen.

III. Bedeutung und Auswirkung der weiteren Beteiligungsrechte

Von weitaus größter Relevanz für die staatsanwaltschaftliche Entscheidung über eine Einstellung des Verfahrens sind unzweifelhaft die vermehrt aufzufindenden Mitwirkungsrechte der Polizei an der Durchführung des Einstellungsverfahrens.

Die Durchführung eines normverdeutlichenden Gesprächs im jugendstrafrechtlichen Diversionsverfahren nach § 45 I JGG beispielsweise ist die einzige staatliche Reaktion, die der Betroffene zu spüren bekommt. Auch im Verfahren nach § 45 II JGG wird ein erzieherisches Gespräch oft die einzige Maßnahme sein, es sei denn, es sind nach Erkenntnissen über die Person des Beschuldigten weitere erzieherische Maßnahmen unbedingt erforderlich. Für den Bereich des Jugendstrafverfahrens sind solche Beteiligungsrechte in Form der erzieherischen Einwir-

[669] Siehe hierzu ausführliche Darstellung unter Teil 2, Kap. 5, B.II.

[670] Siehe hierzu Teil 2, Kap. 5, B.III.

kung auf den Beschuldigten im Rahmen beider Alternativen des § 45 JGG immerhin jeweils in vier der 12 Regelungen geschaffen worden[671].

Wie die Auswertung zeigt, besteht das Recht zu derartigen Mitwirkungshandlungen selbst im allgemeinen Strafrecht. Beim Ladendiebstahlmodell in *Sachsen*[672] kann die Polizei nicht nur normverdeutlichend auf den Beschuldigten einwirken, sondern bei diesem überdies die Zahlung eines Geldbetrages gegen voraussichtliche Einstellung des Verfahrens veranlassen.

In Bezug auf die polizeiliche Teilhabe an der Durchführung eines Täter-Opfer-Ausgleichs ist für den jugendstrafrechtlichen Bereich nur in *Schleswig-Holstein*[673] eine Regelung gefunden worden.

Ansonsten ist der Polizei wenigstens die Vornahme von Vorbereitungshandlungen erlaubt, wie z.B. die Anregung eines Täter-Opfer-Ausgleichs beim Betroffenen und die Prüfung, ob ein Ausgleich, gleich welcher Art, zwischen den Beteiligten bereits stattgefunden hat[674].

Zwar sind diese Mitwirkungsrechte nicht in allen Regelungen bundesweit vorgesehen. So weisen für das Diversionsverfahren im JGG derzeit nur vier Länderregelungen ein derartiges Mitwirkungsrecht auf. Insbesondere das Ladendiebstahlmodell in *Sachsen* stellt eine bislang einzigartige Regelung dar. Allerdings lässt sich seit Mitte der 90er Jahre ein deutlicher Trend hin zu einer zunehmenden Bedeutung des polizeilichen Handelns für den Strafverfahrensverlauf erkennen.

Überdies ist anzumerken, dass hier nur die Ebenen der ministeriellen Erlasse und solcher seitens der Generalstaatsanwaltschaften in der Auswertung berücksichtigt wurden. Die Ebenen darunter, d.h. die Verfügungen der (leitenden) Oberstaatsanwälte bei den Landgerichten, bleiben unberücksichtigt. Folglich kommen die auf diesen Ebenen entstandenen Verfahrensmodelle hier gar nicht zur Geltung[675].

Es ist die Schlussfolgerung erlaubt, dass es die Polizei ist, die das Einstellungsverfahren einleitet und sich teilweise immer mehr an der Vorbereitung und Durchführung der Abschlussverfügung beteiligen kann. Auch in dieser Hinsicht kann folglich von einer faktischen Verfahrensherrschaft der Polizei für den Klein- und Massenkriminalitätsbereich gesprochen werden.

---

671 Siehe zur detaillierten Beschreibung und kritischen Auseinandersetzung mit der Berliner Diversionsrichtlinie Goeckenjan, Neuere Tendenzen in der Diversion 2005, S. 142 f.

672 Sachsen: siehe hierzu Darstellung unter Teil 2, Kap. 5, B.II.

673 Ziffer 3.1.1.2 d. Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998.

674 Eine Prüfung, ob Ausgleich bereits stattgefunden hat, findet in vier von fünf Ländern statt, die Anregung beim Betroffenen, entweder durch Aushändigen eines Merkblattes oder auch eindringlich bei Vernehmung ist immerhin in sechs von acht Ländern im Jugendstrafverfahren und beim Täter-Opfer-Ausgleich im Erwachsenenstrafrecht in allen fünf Länderregelungen vorzufinden sowie auch im Sachsenmodell.

675 Zur ausführlichen Darstellung eines solches Modells siehe z.B. die Ausführungen Rzepkas zum Bielefelder Informationsmodell in Polizei und Diversion 1993.

Teil 3
Rechtsvergleich im Hinblick auf Reformüberlegungen im deutschen Strafverfahren

Kapitel 1: Fragestellung

Die Analyse der Rechtspraxis in Deutschland hat ergeben, dass die Polizei nicht mehr nur die ihr gesetzlich zugeschriebene Rolle einnimmt, sondern das Ermittlungsverfahren in weiten Teilen relativ eigenständig führt.

Somit liegt nicht allein im Hinblick auf den Abbau justizieller Überlastung eine Reform der geltenden gesetzlichen Regelungen nahe. Vielmehr stellt sich diese Frage auch schon aus rechtsstaatlichen Gründen, nämlich um der Polizei für ihr Handeln eine bundeseinheitliche Legitimationsgrundlage zu geben[676].

Zwar bestehen bereits die dargestellten Reformmodelle auf Länderebene, die der Polizei bewusst Mitwirkungsrechte am Einstellungsverfahren zusprechen. Allerdings unterscheiden sich diese und geben kein einheitliches Bild ab. Hinzu kommt, dass sich diese Regelungen bislang überwiegend im Bereich des Jugendstrafrechts finden lassen und damit nur einen Teilbereich der Bewältigung von Alltagskriminalität abdecken.

Außerdem führt die beabsichtigte Vorbereitung der staatsanwaltschaftlichen Entscheidung durch die Polizei, wie sie in den untergesetzlichen Regelungen Ausdruck findet, zu eingeschränkten Ermittlungen: Denn, wenn sich die Polizei in ihrem Handeln an der voraussichtlichen Entscheidung der Staatsanwaltschaft orientiert, diese aber, wie festgestellt wurde, aufgrund von Arbeitsüberlastung zur folgenlosen Einstellung neigt, dann wirkt dies auf die Ermittlungsbemühungen der Polizei zurück.

---

[676] So auch Jasch NJW 04, S. 1077 (1080); eine effizientere rechtsstaatliche Kontrolle des sich allmählich verselbständigenden Polizeiapparats fordert auch Ambos Jura 03, S. 674 (682).

Da die derzeit geltenden untergesetzlichen Regelungen weder die Praxis hinreichend absichern noch rechtstaatlichen Gesichtspunkten genügen (siehe unten Teil 4), gilt es, Reformüberlegungen auf bundesgesetzlicher Ebene anzustellen.

Für dahingehende Reformüberlegungen erscheint gerade vor dem Hintergrund des Zusammenwachsens im europäischen Raum ein rechtsvergleichender Blick auf unsere europäischen Nachbarn naheliegend. Die Strafverfahrenssysteme verschiedener europäischer Länder bieten dem Betrachter vielschichtige Möglichkeiten zur Einbindung der Polizei in das strafrechtliche Ermittlungsverfahren und damit durchaus beachtenswerte Modelle für eine mögliche Umstrukturierung. Denn viele Länder haben der Polizei für den Bereich der Bagatell- und Massenkriminalität weit reichende Mitwirkungsrechte bei der Bearbeitung dieser Kriminalitätsfelder eingeräumt. Diese gehen über eine bloße, die Staatsanwaltschaft unterstützende Ermittlungstätigkeit hinaus.

Kapitel 2: Datengrundlage des Rechtsvergleichs

Grundlage für die hier angestrebte Analyse der Kriminaljustizsysteme einiger europäischer Nachbarländer ist eine seit 2002 durchgeführte rechtsvergleichende Studie über die Funktion und Arbeitsweise von Staatsanwaltschaften in einigen europäischen Ländern[677]. Diese betrachtet insbesondere die Bewältigung stetig wachsender Massenkriminalität seitens der Staatsanwaltschaft in sowohl rechtlicher als auch rechtstatsächlicher Hinsicht. Die Studie verfolgte das Ziel, Rolle und Funktion von Staatsanwaltschaften ausgewählter europäischer Länder innerhalb ihrer verschiedenen Kriminaljustizsysteme rechtsvergleichend zu analysieren, um Möglichkeiten sowie Probleme weiterer Harmonisierungsschritte auf europäischer Ebene aufzuzeigen.

Um diese Ziele zu erreichen, wurden die Staatsanwaltschaften aus zwei Perspektiven untersucht: zum einen aus kriminologischer Sicht, und zwar dahingehend die Staatsanwaltschaft als Teil des Kriminaljustizsystems zu betrachten, das unter erheblichem Druck steht, mit ständig ansteigenden Fallzahlen fertig zu werden und in dem die staatsanwaltschaftliche Ebene immer mehr zum entscheidenden (ent-)kriminalisierenden Stadium wird. Diesbezüglich wurde insbesondere der Frage nachgegangen, wie die Staatsanwaltschaften mit steigenden Fall- und Verfahrenszahlen umgehen, indem sie ihre Arbeitsbelastung durch vereinfachte Methoden und Verfahren reduzieren. Zum anderen wurde die Verlagerung der Kompetenzen auf die staatsanwaltschaftliche Ebene unter den Aspekten des Legalitäts- und Opportunitätsprinzips, der Verfahrensgarantien und des Schutzes der Menschenrechte des Angeklagten auch kritisch aus rechtswissenschaftlicher Sicht untersucht.

[677] Diese wurde von der Abteilung Kriminologie unter Leitung von Prof. Dr. Jehle an der Universität Göttingen durchgeführt. Siehe hierzu www.kriminologie.uni-goettingen.de/pps sowie Jehle/Wade, Coping with Overloaded Criminal Justice Systems 2006.

Die Studie wurde durch ein Gruppe von Experten aus unterschiedlichen europäischen Ländern (England einschließlich Wales, Frankreich, Niederlande, Polen und Schweden) unterstützt[678] und baut auf Erfahrungen aus der Erstellung des European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics[679] auf. Es wurden zwei Untersuchungsschwerpunkte gesetzt: einerseits ein internationaler Vergleich, der die Funktionen der verschiedenen Staatsanwaltschaften, aber auch die im jeweiligen Kriminaljustizsystem eingebauten funktionalen Äquivalente rechtstatsächlich untersuchte; andererseits eine Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen einschließlich ihrer Auswirkungen auf das Verhältnis von Legalitäts- und Opportunitätsprinzip wie auf die rechtsstaatlichen Garantien beim Entscheidungsverhalten der Staatsanwaltschaft.

Um eine Vergleichsbasis zu schaffen, bedurfte es eines gemeinsamen Kataloges zu erforschender Fragen wie auch geeigneter gemeinsamer Kriterien, Kategorien und Instrumente zur Daten- und Informationserhebung, die nationale Besonderheiten berücksichtigen und gleichzeitig vergleichende Aussagen zulassen. In Zusammenarbeit mit den Projektpartnern der einzelnen Vergleichsländer entstand ein Erhebungsbogen als gemeinsames Forschungsinstrument, der es ermöglichte, sowohl die Gemeinsamkeiten als auch die Besonderheiten der nationalen Systeme sowohl in rechtlicher als auch rechtstatsächlicher Hinsicht zu erfassen und herauszuarbeiten. Die Auswertung der auf diese Weise gesammelten Daten und Informationen fand Eingang in eine internationale, (rechts-)vergleichende Synthese, die insbesondere die gemeinsamen Trends innerhalb Europas herausstellt[680]. Zusätzlich zu dieser vergleichenden Synthese verfassten die Projektpartner einzelne Länderberichte mit dem Ziel, eine kurze geschlossene Darstellung der jeweiligen nationalen Rollen der Staatsanwaltschaft, eingebettet in die grundlegenden Prinzipien des Strafverfahrens, zu präsentieren und die jeweiligen landesspezifischen Besonderheiten der Kriminaljustizsysteme, welche aufgrund ihrer Spezialität in die Fragestellungen des Erhebungsbogens nicht hinreichend Eingang finden konnten, zu erfassen[681]. Der gewählte Erhebungszeitraum belief sich, was die statistischen Zahlen betrifft, auf zehn Jahre, und zwar von 1992 bis 2002.

Ein Teilbereich der Erhebung beschäftigte sich detailliert mit der Ausgestaltung des Ermittlungsverfahrens. Hierbei wurde nach der Rolle der Polizei in diesem Verfahrensabschnitt gefragt sowie danach, wie deren Verhältnis zur und Einfluss auf die Staatsanwaltschaft als auch ihre Beteiligung bei der Erledigung von

---

678 Bruno Aubusson de Cavarley für Frankreich, Beata Gruszynska für Polen, Chris Lewis für England und Wales, Paul Smit für die Niederlande sowie Josef Zila für Schweden.

679 Aebi M et al (2005) European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics (3. Auflage). WODC, Den Haag (http://www.europeansourcebook.org/esb/).

680 Siehe Jehle/Wade, Coping with Overloaded Criminal Justice Systems 2006; Jehle, Die Funktion der Staatsanwaltschaft, Festschrift f. Schreiber 2003, S. 173 ff.; ders. in Prosecution in Europe 2000, S. 27 ff.

681 Siehe Jehle/Wade, a.a.O.

Strafverfahren sowohl in rechtlicher als auch rechtstatsächlicher Hinsicht ist. Viele der hier gewonnenen Erkenntnisse fanden Eingang in die vorliegende Arbeit[682].

Kapitel 3: Überblick über die Rolle der Polizei in einigen europäischen Nachbarländern

Schweden bietet eine Sonderrolle, was die Eigenständigkeit der Polizei bei der Ermittlungsführung anbelangt. Nach den schwedischen Strafverfahrensregelungen kommt der Polizei für strafrechtlich relevante Fälle einfacher Natur eine völlig eigenständige Ermittlungskompetenz zu (*Kap. 23, 3 schwed. VerfahrensG*[683]). Unter Fällen einfacher Natur werden solche mit unkomplizierter Sach- und Beweislage sowie der Begrenzung einer max. zu erwartenden Freiheitsstrafe von zwei Jahren verstanden[684]. Insbesondere fallen hierunter leichte Straßenverkehrsdelikte oder Bagatelldiebstähle[685]. Die Staatsanwaltschaft wird nur dann in das laufende Verfahren eingebunden, wenn die Polizei ihr den Fall übergibt oder wenn für bestimmte, notwendig erscheinende Maßnahmen ihre Zustimmung erforderlich ist.

Ihr ist es allerdings auch möglich, das Verfahren jederzeit an sich zu ziehen. Letzteres gestaltet sich in der Praxis jedoch relativ schwierig, da für die Polizei keine Pflicht besteht, die Staatsanwaltschaft in jedem Fall zu informieren[686]. Folglich wird Letztere im Normalfall erst dann in das Verfahren involviert, wenn das Ermittlungsverfahren beendet ist und keine verfahrensbeendende Sanktion durch die Polizei selbst verhängt werden kann. Grundsätzlich kommt nämlich auch der Polizei in den Fällen, in denen ihr die Leitung des Ermittlungsverfahrens zusteht, die Befugnis zu, das Verfahren durch Verhängung einer Geldstrafe (sog. *ordningsbotföreläggande*) zu beenden (*Kap. 48, 13 schwed. VerfahrensG*). Diese hat den Charakter einer echten Kriminalstrafe[687]; dies u.a. deshalb, weil eine personengebundene, mit dem dt. Bundeszentralregistereintrag vergleichbare Registrierung der begangenen

[682] Die Verfasserin hat als wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Kriminologie der Universität Göttingen seit Beginn der Datenerhebung 2003 an dem Projekt mitgearbeitet. Für die eingehende Analyse des niederländischen Kriminaljustizsystems hat sich die Verfasserin über die projektbezogene Datenerhebung hinaus detailliert mit der niederländischen (Kommentar-)literatur wie auch den gesetzlichen Regelungen in Originalfassung beschäftigt. Zu diesem Zwecke hat sie sich mit der Niederländischen Sprache eingehend vertraut gemacht; die dargestellten gesetzlichen wie auch untergesetzlichen Regelungen wurden von ihr alle eigenhändig vom Niederländischen ins Deutsche übersetzt.

[683] Das schwedische Recht hat lediglich ein Verfahrensgesetz, das sowohl zivilrechtliche als auch strafrechtliche Verfahrensregelungen umfasst, siehe Zila, The Prosecution Service Function within the Swedish Criminal Justice System 2006, S. 285 (287).

[684] Welche Fälle das sind, wird durch gemeinsame Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft (*Riksåklagare*) und der nationalen Polizeiführung (*Rikspolisstyrelse*) festgelegt.

[685] Siehe hierzu Zila, a.a.O., S. 285 (296).

[686] Siehe zum Ganzen Zila, a.a.O., S. 285 (301ff.), ders. in Questionnaire Sweden 2006, Part III.21.

[687] Zur Klärung des Begriffes Kriminalstrafe nach deutschem Rechtsverständnis siehe ausführlich unter Teil 4, Kap. 2, E.I.

Straftat erfolgt[688]. Für eine solche polizeiliche Reaktion ist neben dem Geständnis auch die Zustimmung des Beschuldigten erforderlich.

Diese Sanktionsmöglichkeit für die Polizei hat in der schwedischen Erledigungspraxis eine entscheidende Bedeutung erlangt. So wurden 2002 67 % aller aburteilungsfähigen Verfahren auf diese Weise beendet[689]. Dieser Prozentsatz erscheint auf den ersten Blick enorm. Allerdings muss man sich hier zugleich die Schwere der betroffenen Delikte vor Augen zu führen, die in der Praxis durch die Polizei behandelt werden; dies sind überwiegend solche des Bagatelldeliktsbereichs, insbesondere Verkehrsstraftaten. Dieser Bereich macht in allen Kriminaljustizsystemen den Großteil an Fällen aus. Hinzu kommt, dass viele der betreffenden Straftaten in anderen Ländern vorrangig in einem administrativen Verfahren abgehandelt werden bzw. bereits vollständig entkriminalisiert wurden[690]. Dennoch ändert dies nichts an dem Status, den eine solche polizeiliche Sanktionskompetenz hat. Denn letztlich besitzt diese polizeiliche Erledigungsform mangels Überführung in ein administratives Verfahren einen *Strafcharakter* und ist damit Ausdruck einer weit reichenden Beteiligung der Polizei an der Erledigung von Strafverfahren.

Überdies hat die Polizei noch das Recht zur Verfahrenseinstellung. Dies zum einen aus verfahrenstechnischen Gründen, d.h. aufgrund mangelnder Sach- und Beweislage oder unbekannten Täters (*Kap. 23, 4 schwed. VerfahrensG*). Zum anderen kann sie aber auch auf die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens verzichten, wenn es sich bei dem vorliegenden Fall um eine Bagatelle handelt und lediglich eine Geldstrafe als Sanktion in Frage käme (*Abschn. 9 schwed. PolG*)[691]. Nach Einleitung eines Ermittlungsverfahrens steht der Polizei eine eigenständige Einstellungskompetenz aus Opportunitätsgründen nicht zu.

Ähnlich weit gefasst sind die Polizeikompetenzen im englischen Kriminaljustizsystem. *England* (einschließlich *Wales*) bietet einen Einblick in ein *Common-Law-System*, das erst 1985 eine Staatsanwaltschaft eingeführt hat. Was deren Einbindung in das Ermittlungsverfahren anbelangt, beschränkt sich ihre Funktion lediglich auf die Beratung der Polizei bei deren Ermittlungsarbeit. Ihre Hauptaufgabe bezieht sich auf die Anklageerhebung und Vertretung vor Gericht. Einstellungsbefugnisse besitzt sie nur sehr wenige.

Dagegen spielt die Polizei immer noch eine tragende Rolle im Entscheidungsprozess über Einstellung oder Anklageerhebung. Nach überwiegend eigen-

688 Zila, a.a.O., S. 285 (295).

689 Zila, a.a.O., S. 285 (295). Dieser Prozentsatz wurde an der Gesamtzahl aller durch Gerichte, Staatsanwaltschaften und Polizei erledigter aburteilungsfähiger Verfahren gemessen (in 17 % wurde durch Urteil seitens der Gerichte entschieden, in 17 % fand eine Sanktionierung durch die Staatsanwaltschaft statt).

690 Siehe hierzu im Folgenden die mögliche Behandlung vergleichbarer Delikte sowohl durch vorrangige Überleitung in ein administratives Verfahren (Frankreich und Polen) als auch die erfolgte Entkriminalisierung durch Herabstufung einiger Bagatelltaten zu Ordnungswidrigkeiten (Deutschland) und zu administrativen Verkehrsverstößen (Niederlande).

691 Siehe hierzu Zila, a.a.O., S. 285 (296); überwiegend findet dieses bei bagatellhaften Straßenverkehrsdelikten statt.

ständiger Ermittlungsarbeit leitet sie lediglich die Fälle an die Staatsanwaltschaft weiter, in denen sie ein Strafgerichtsverfahren für geboten hält. Andernfalls erlangt die Staatsanwaltschaft gar keine Kenntnis von einem Fall[692]. Alternativ zur Weiterleitung an die Staatsanwaltschaft hat die Polizei zudem zwei Möglichkeiten: Sie kann sich bei bagatellhaften Verstößen zu einer folgenlosen Einstellung des Verfahrens entschließen oder das Verfahren selbst durch eine formelle polizeiliche Verwarnung des Beschuldigten beenden, sog. *„police cautoning/ final warning oder reprimand“*[693]. Diese kann u. U. noch an die Verpflichtung des Täters zu einer bestimmten Leistung geknüpft werden, sog. *cautioning plus*. Wie auch in Schweden kommt eine solche Verwarnung nach unserem Rechtsverständnis einer Kriminalstrafe gleich, da u.a. auch hier der Täter einen Eintrag ins Vorstrafenregister erhält[694]. Sie hat sich in der Vergangenheit zu einem zentralen Instrument für die verfahrensökonomische Erledigung von Bagatellkriminalität entwickelt. So wurde 2002 auf 18,8 % aller bekannten Täter mit einer solchen Polizeiverwarnung reagiert[695]. Die Anwendung einer solchen *caution* hängt deutlich von der Qualität der vorliegenden Straftat ab. 2002 wurden ungefähr die Hälfte aller Drogendelikte auf diese Art beendet sowie ca. 40 % aller Gewalttaten (insbesondere Schlägereien zwischen jungen Männern), 30 % aller Diebstähle (hier insbesondere Ladendiebstähle) und 25 % aller Betrugstaten (überwiegend leichte Betrugstaten, bei denen nur eine geringe Strafe seitens des Gerichtes zu erwarten wäre)[696].

Trotz der herausgehobenen Stellung der Staatsanwaltschaft als Herrin des Ermittlungsverfahrens kommt auch im *französischen* Strafverfahren der Polizei eine eigenständige verfahrensrechtliche Kompetenz zu. Auch hier führt sie die Ermittlungen in leichten bis mittelschweren Fällen in der Praxis weitgehend unabhängig; weil in der Regel keine speziell von der Staatsanwaltschaft anzuordnenden Maßnahmen erforderlich sein werden[697].

Bei leichten Straftaten (*contraventions 1-4 classe*) wie Verkehrsdelikten, leichten Körperverletzungen ohne Folgen oder leichter Sachbeschädigung, bei denen eine Geldstrafe bis zu 200 Euro vorgesehen ist, hat die Polizei die Möglichkeit, dem Beschuldigten eine verfahrensbeendende Geldzahlung aufzuerlegen. Im Jahr 2002 wurde in 12.4 Millionen Fällen auf diese Weise verfahren[698]. Dieses Verfahren ist zunächst ein rein administratives. Ein anschließender Eintrag in das Vorstrafenregister erfolgt hier nicht. Sollte der Beschuldigte damit nicht einverstanden sein oder das Opfer auf einem gerichtlichen Verfahren bestehen, erhebt die Polizei selbstän-

692 Lewis, Questionnaire England & Wales 2006, Part III.4./ IV.5.a. ff.

693 Letztere ist die Bezeichnung für Verwarnungen im jugendstrafrechtlichen Bereich.

694 Lewis, Questionnaire England & Wales, Part IV.7.ff.

695 Siehe hierzu http://www.homeoffice.gov.uk/rds .

696 Lewis, The Prosecution Service Function within the English Criminal Justice System, 2006, S. 151 (167).

697 Aubusson de Cavarley, The Prosecution Service Function within the French Criminal Justice System, 2006, S. 185 (198); ders. in Questionnaire France 2006, Part III.4./ III.21ff.

698 Aubusson de Cavarley, a.a.O., S. 185 (199 f.).

dig in einem schriftlichen Verfahren[699] (*ordonnance pénale*) oder in Anstrengung einer normalen Hauptverhandlung Klage beim Polizeigericht (*Tribunal de Police*)[700]. Erstere Verfahrensweise genießt in der Praxis den Vorrang. So wurden 2002 416.000 solcher Verfahren auf schriftlichem Wege vor Gericht gebracht, und nur in 151.100 Fällen kam es zu einer mündlichen Hauptverhandlung[701]. Mit dieser Tätigkeit werden spezielle Polizeibeamte betraut, denen in diesen Fällen die Funktion eines staatsanwaltschaftlichen Anklagevertreters vor Gericht zukommt. In den meisten Fällen wird die geforderte Strafe eine Geldstrafe sein. In diesem Falle findet auch nach deren Verhängung durch das Gericht kein Eintrag in das Vorstrafenregister statt. Erfolgt jedoch eine andersartige Sanktion oder wird die Geldbuße mit einer anderen Reaktion, wie beispielsweise der Entziehung des Führerscheines, verbunden, so kann dies unter Umständen aber einen Eintrag nach sich ziehen[702].

Auch die französische Polizei hat die Möglichkeit, die eingeleiteten Ermittlungen aus verfahrenstechnischen Gründen, insbesondere aufgrund unbekannten Täters oder aufgrund mangelnder Sach- und Beweislage, einzustellen. Dies beschränkt sich aber in erster Linie auf Fälle mit Bagatellcharakter[703].

Auch wenn hierfür keine gesetzliche Grundlage besteht, nutzt die französische Polizei in der Praxis zudem ihre Definitionsmacht als erste Entscheidungsinstanz dahingehend, in Fällen, in denen sie das öffentliche Interesse verneint, gar keine Ermittlungen aufzunehmen. So haben empirische Studien der letzten Jahre gezeigt, dass die Polizei insbesondere in Bagatellfällen, die nicht von ihr selbst entdeckt wurden, wie auch in Fällen leichter innerfamiliärer Konflikte, als Filter der Staatsanwaltschaft fungiert[704].

Polen stellt ein Beispiel der osteuropäischen Rechtskultur dar mit einer strengen Bindung der Staatsanwaltschaft und Polizei an das Legalitätsprinzip und zugleich einer weitgehenden „Entkriminalisierung“ von Bagatelldelikten. Die Staatsanwaltschaft ist auch hier Herrin des Ermittlungsverfahrens. Innerhalb des kommunistischen Staatsgefüges Polens bis 1989 war ihre Macht im Vergleich zu der der Polizei und des Geheimdienstes sehr beschränkt. Doch seit Anfang der Neunziger Jahre wurde ihre Position durch mehrere Gesetzesreformen, insbesondere durch Einführung der neuen polnischen Strafprozessordnung *(sog. Kodeks postepowania karnego (KPK))*, welche am 01.09.1998 in Kraft trat, zunehmend gestärkt. Für den Bereich des Ermittlungsverfahrens wurden der Staatsanwaltschaft Befugnisse zur besseren Kontrolle polizeilicher Ermittlungsarbeit eingeräumt; die Befugnisse der Polizei zur eigenständigen Verfahrensleitung wie auch -beendigung dagegen wurden stark beschnitten:

[699] Vglbar mit dem deutschen Strafbefehlsverfahren.
[700] Aubusson de Cavarley, a.a.O., S. 185 (188 f.).
[701] Aubusson de Cavarley, a.a.O., S. 185 (189,196).
[702] Siehe Aubusson de Cavarley, a.a.O., S. 185 (189); ders. in Questionnaire France, Part IV.
[703] Aubusson de Cavarley, a.a.O., S. 185 (196, 198 f.)
[704] Aubusson de Cavarley, a.a.O., S. 185 (199).

Was die Leitung und Durchführung des Ermittlungsverfahrens angeht, so liegt dies grundsätzlich in Fällen leichter Kriminalität in den Händen der Polizei (sog. *sledztwa*[705], *Art. 311 § 1 poln. StPO*). In allen anderen Fällen führt die Polizei die Ermittlungen unter Leitung der Staatsanwaltschaft (sog. *dochodzenie*[706], *Art. 325 e § 2 poln. StPO*).

Im Rahmen verfahrensbeendender Maßnahmen ist die Polizei zuständig für die Behandlung kleinerer Taten (*wykroczenia*), die nach unserem Strafrecht als Bagatelldelikte zu definieren wären. Diese werden in Polen aber unterhalb einer gesetzlich festgelegten deliktsspezifischen Bagatellgrenze ähnlich dem französischem Modell zunächst in ein administratives Verfahren überführt. Als ein Beispiel hierfür kann der einfache Diebstahl bis zu einer Wertgrenze von 50 Euro angeführt werden. Überwiegend sind aber Verkehrsstraftaten davon betroffen. Bis 2001 hat die Polizei in solchen Fällen bei den Gesellschaftsgerichten (*collegia*) Klage erhoben. Diese wurden aber aufgrund mangelnder Funktionsfähigkeit und rechtsstaatlichen Bedenken abgeschafft. Seitdem[707] wird dem Beschuldigten in solchen Fällen unter bestimmten Voraussetzungen zunächst von der Polizei eine Geldbuße bis max. 125 Euro auferlegt. Voraussetzungen für das Auferlegen einer Geldbuße durch die Polizei sind: Der Täter wurde auf frischer Tat ertappt oder es besteht eine unzweifelhafte Sachlage bzw. ein vorliegender Augenzeugenbeweis (*Art. 96 § 1 Kpsw*). 2002 wurden 3.642.000 Verfahren auf diese Weise beendet[708]. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, wird das Verfahren (ebenso wie Fälle von Verwaltungsunrecht) eigenständig durch die Polizei vor besondere Abteilungen der Amtsgerichte gebracht. Ähnlich wie in Frankreich übernimmt der handelnde Beamte dabei die Funktion eines Staatsanwaltes. Das Gericht kann in diesen Fällen entweder eine Geldstrafe aussprechen oder unter Umständen auch eine kurze Freiheitsstrafe verhängen. Die Erledigung dieser Straftaten vor Gericht ist in der derzeitigen Strafverfahrenspraxis nicht unbedeutend: 2002 waren 28,2 % aller vor die Amtsgerichte gebrachten Fälle solche wegen begangener *wykroczenia*[709].

Ansonsten steht der Polizei heute keine anderweitige eigenständige verfahrensbeendende Entscheidungskompetenz mehr zu. Seit dem 01.06.2003 hat sie lediglich das Recht, eine staatsanwaltschaftliche Einstellungsentscheidung aus verfahrenstechnischen Gründen aktiv vorzubereiten. D.h., in der Praxis ist es letztlich

---

[705] Dies wird mit „Untersuchungsverfahren" übersetzt.

[706] Dies wird mit „Ermittlungsverfahren" übersetzt.

[707] Mit Gesetz vom 25.08.2001(Dz.U. von 2001 Nr. 106, item 1148) wurde ein spezielles Verfahrensgesetz (*Kodeksu postepowania w sprawach o wykroczenia* (*Kpsw*)) für diese Bagatelldelikte erlassen. In diesem wurde auch die Zuständigkeit der Amtsgerichtsabteilung festgelegt.

[708] Gruszczynska, Questionnaire Poland, Part V.4.

[709] Gesamtzahl aller vor die Amtsgerichte gebrachten Fälle betrug 2002 1.535.000. Davon waren 445.000 Fälle solche wegen begangener *wykroczenia*; siehe hierzu Bulenda/Gruszczynska/Kremplewski/Sobota, The Prosecution Service Function within the Polish Criminal Justice System 2006, S. 157 (261).

die Polizei, welche diese Entscheidung fällt. Die Staatsanwaltschaft muss aber formell zustimmen[710].

In den *Niederlanden* unterliegt die Polizei in ihrer Ermittlungstätigkeit der Leitung der Staatsanwaltschaft, wenn sie auch mit einigen weit reichenden Befugnissen im Zwangsmittelbereich ausgestattet ist.

Was verfahrensbeendende Maßnahmen anbelangt, so verfügt die niederländische Polizei in Fällen leichter Kriminalität seit Mitte der Neunziger Jahre sowohl im allgemeinen Strafverfahren als auch im Jugendstrafverfahren über bestimmte Möglichkeiten der informellen Verfahrenseinstellung. Hierbei spielt insbesondere die Transaktion (*politietransactie*), eine bedingte Verfahrenseinstellung gegen Geldzahlung (*Art. 74 c nlStGB*), sowie das Halt-Verfahren (*halt-procedure, Art. 77e nlStGB*) im Jugendstrafrecht eine entscheidende Rolle[711].

Kapitel 4: Schlussfolgerung und Auswahl des Vergleichslandes

Wie sich erkennen lässt, spielt in unseren europäischen Nachbarländern die Polizei in rechtlicher als auch in rechtstatsächlicher Hinsicht bereits eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung der Klein- und Massenkriminalität. Daher erscheint es im Hinblick auf Reformüberlegungen durchaus lohnenswert, eines der hier vorgestellten Kriminaljustizsysteme einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

Dafür kommt insbesondere das niederländische Kriminaljustizsystem in Frage, und zwar, wie sich im Folgenden zeigen wird, nicht schon allein aufgrund rechtlicher und rechtstatsächlicher Parallelen zum deutschen Ermittlungsverfahren, sondern auch aufgrund der dort existierenden polizeilichen Erledigungskompetenzen *nicht-sanktioneller* Art.

Betrachtet man die Entstehungsgeschichte der Erledigungskompetenzen im allgemeinen Strafverfahren, so lassen sich interessante Parallelen erkennen. Grund für die Übertragung der Verfahrenskompetenz auf die Polizei im Jahre 1993 war u.a. auch eine vermehrte Anwendung der informellen, sanktionslosen Einstellung seitens der Staatsanwaltschaft (vergleichbar mit dem deutschen § 153 StPO), welche man dadurch zu unterbinden suchte.

Überdies weist diese Form der polizeilichen Kompetenzerweiterung Ähnlichkeiten zu unseren Reformmodellen einer „Polizeidiversion“ auf Länderebene wie auch in Ansätzen zu dem Reformvorschlag auf Bundesebene auf, wenn auch bei den deutschen Diversionsmodellen die abschließende Entscheidung derzeit noch bei der Staatsanwaltschaft liegt.

---

710 Gruszczynska, Questionnaire Poland 2006, Part IV. 5b.

711 Siehe zum Ganzen ausführlich sogleich unter Teil 3, Kap. 5, E.

Kapitel 5: Die Rolle der Polizei im niederländischen Strafverfahren

A. Einführung in das niederländische Strafverfahren

Das derzeit in den Niederlanden gesetzlich bestimmte Strafverfahren existiert seit 1926. Es setzt sich aus einer vorbereitenden Untersuchung und einem gerichtlichen Hauptverfahren zusammen, wobei der Schwerpunkt im Strafverfahren auf dem Letzteren liegen soll[712]. Weitere Verfahrensabschnitte unterscheidet das Gesetz nicht.

Die vorbereitende Untersuchung schließt zum einem das Ermittlungsverfahren und zum anderen die gerichtliche Voruntersuchung mit ein, Art. 132 nlStPO. Letzteres ist nicht obligatorisch und erfolgt auch nur auf Antrag der Staatsanwaltschaft, wenn ihr dieses notwendig erscheint (Art. 149 nlStPO), also wenn ihr die eigens zur Verfügung stehenden Mittel zur Aufklärung nicht ausreichend erscheinen. Während sich das deutsche Strafverfahren gänzlich von einer gerichtlichen Voruntersuchung getrennt und die Verantwortung in die Hände der Staatsanwaltschaft gelegt hat, hält der niederländische Gesetzgeber an diesem Institut bis heute fest. Hier ergänzt die gerichtliche Voruntersuchung die staatsanwaltschaftliche Tätigkeit im vorbereitenden Verfahren. So sind dem Richter bestimmte grundrechtsrelevante Ermittlungsmaßnahmen vorbehalten, bzgl. dieser die Polizei und auch die Staatsanwaltschaft nur eingeschränkte bis gar keine Befugnisse haben[713].

Im gesamten Ermittlungsverfahren ist im Gegensatz zum deutschen Strafverfahren das Opportunitätsprinzip herrschend. Nach Art. 167 II, 242 II nlStPO kann von einer Strafverfolgung aus Gründen des Allgemeininteresses abgesehen werden. Ursprünglich war dies negativ formuliert worden, d.h., dass eine Nicht- bzw. Nichtweiterverfolgung einer Straftat die Ausnahme bilden sollte. Allerdings hat sich im Laufe der Jahrzehnte eine eher positive Definition des Opportunitätsprinzips durchgesetzt. Somit wurde die Ausnahme nunmehr zur Regel. Als Gründe hierfür werden die veränderte Funktion des Strafrechts und die sich daraus ergebenden Kapazitätsprobleme für die Justiz gesehen[714].

---

712 Diese Sichtweise ist aber aus praktischer Sicht längst überholt. Der Schwerpunkt des Strafverfahrens hat sich über die Jahre deutlich in Richtung vorbereitende Untersuchung und hier insbesondere auf das Ermittlungsverfahren verlagert, so V. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S. 51.

713 Zur Bedeutung des Ermittlungsrichters und seinem Verhältnis insbesondere zur Polizei siehe weiter unten unter Teil 3, Kap. 5, B.III./ Teil 3, Kap. 5, C.II.

714 Scholten, StPO der Niederlande 2003, S. 7; siehe hierzu ausführliche Ausführungen unter IV.1., ebenso Tak in ZStW 112 (00), S. 170 (175).

B. Organe der Strafrechtspflege im Vorverfahren

I. Die Staatsanwaltschaft (openbaar ministerie)

Die Staatsanwaltschaft wird der Justiz (*rechterlijke macht*) zugerechnet. Nach Art. 124 RO hat sie die Rechtsordnung zu wahren und die ihr durch Gesetz auferlegten Aufgaben zu erfüllen. Dabei obliegt ihr in erster Linie die Strafverfolgung, also die Ermittlung, Anklage und Verfolgung vor den Gerichten, aber auch die Mitwirkung bei der außergerichtlichen Erledigung und die Strafvollstreckung.

Die Organisation der Staatsanwaltschaft wurde durch Gesetz vom 19.04.1999 reformiert und ist nun vierstufig[715]. Sie orientiert sich an der Struktur der Gerichte. Auf der untersten Ebene befinden sich die Kreisstaatsanwaltschaften (*arrondissementparketten*). Diese sind den 19 Kreisgerichten (*arrondissement rechtbanken*) zugeordnet und für die Strafverfolgung zuständig, die in deren Zuständigkeitsbereich fallen (Art. 9 nlStPO), nämlich für Übertretungen (*overtredingen*) und für die meisten Vergehen/Verbrechen (*misdrijven*). Das niederländische Strafrecht kennt lediglich eine Unterteilung in *overtredingen* und *misdrijven*, wobei Erstere tatbestandlich großenteils unseren alten Übertretungen, also nach geltendem Recht unseren Ordnungswidrigkeiten und nur ganz vereinzelt unseren Vergehen entsprechen. Der Begriff *misdrijven* hingegen umfasst alle Straftaten, die bei uns als Vergehen und Verbrechen geahndet werden.

An der Spitze jeder Kreisstaatsanwaltschaft steht der jeweils leitende Oberstaatsanwalt (*hoofd van het arrondissementparket*), dem wiederum Staatsanwälte unterschiedlicher Ränge sowie auch Amtsanwälte nachgeordnet sind. Letztere sind vergleichbar mit den deutschen Amtsanwälten; dies sind in der Regel keine Volljuristen, sondern Rechtspfleger mit einer besonderen Ausbildung. Sie dürfen das Ermittlungsverfahren nur in Strafsachen führen, die in die Zuständigkeit des Amtgerichts (*kantonrechter/ politierechter*[716]) fallen.

Auf nächst höherer Ebene steht die in Rotterdam ansässige Landesstaatsanwaltschaft (*landelijk parket*), die vorwiegend überregionale Aufgaben wahrnimmt und insbesondere für die Verfolgung schwerer, überregionaler oder internationaler Kriminalität verantwortlich ist. Ihr interner Aufbau entspricht dem der Kreisstaatsanwaltschaften.

Darüber hinaus besteht noch eine Staatsanwaltschaft bei den Gerichtshöfen (*ressortsparket*), an deren Spitze der leitende Generalanwalt (*hoofdadvocaat-generaal*) steht und deren Aufgabenbereich die Anklagevertretung in der Berufungs- und Beschwerdeinstanz ist.

Bedeutendste Funktion nimmt die Generalstaatsanwaltschaft (*parket-generaal*) ein, die von dem Kollegium der Generalstaatsanwälte (*college van procureurs-generaal*)

---

715 Gesetz vom 19.04.1999, Stb. 194. Zur hierarchischen Struktur siehe Smit/Blom, Questionnaire Netherlands 2006, Part X.6.

716 *Kantonrechter* sind zuständig für die alle *overtredingen*, *politierechter* für alle Bagatellstraftaten, bei denen nicht mehr als 1 Jahr Freiheitsstrafe verhängt wird.

und ihren Mitarbeitern gebildet wird. Sie ist es, die von Den Haag aus die Tätigkeiten der Strafverfolgungsbehörden in den gesamten Niederlanden koordiniert, und zwar sowohl durch allgemeine Richtlinien als auch durch Einzelfallentscheidungen in schweren Fällen sowie durch allgemeine Schwerpunktsetzung[717].

Nicht mit dieser zu verwechseln ist die Generalstaatsanwaltschaft beim Hohen Rat (*parket-generaal bij de Hoge Raad*). Sie nimmt eine Sonderrolle ein und wird vom leitenden Generalstaatsanwalt (*procureur-generaal bij de Hoge Raad*) gelenkt. Diesem obliegt die Verfolgung der begangenen Straftaten, die von Parlamentariern, Ministern und anderen hohen Amtsträgern unter Verletzung oder unter Ausnutzung ihres Amtes begangen wurden. Aufgrund dieser Aufgabe ist er mit einer besonderen Unabhängigkeit ausgestattet. Er wird auf Lebenszeit ernannt und ist nicht an Weisungen des Justizministers gebunden. Zudem ist er zuständig bei Kassations- und Wiederaufnahmeverfahren[718].

Die politische Verantwortung für die Strafverfolgung liegt auch in den Niederlanden beim Justizministerium[719]. Auch die niederländische Staatsanwaltschaft ist diesem gegenüber kontroll- und weisungsgebunden. Was die Kontrollbefugnis anbelangt, so wird dieser durch Auferlegung von Berichtspflichten an die Generalstaatsanwaltschaft Genüge getan. Was das Weisungsrecht angeht, so hat der Justizminister unter notwendiger Beteiligung des Kollegs der Generalstaatsanwaltschaft die Möglichkeit, gegenüber den Kreisstaatsanwaltschaften oder der Staatsanwaltschaft bei den Gerichthöfen Weisungen allgemeiner oder auch einzelfallbezogener Natur zu erteilen, welche von diesen zu befolgen sind. Hiervon wird in der Praxis allerdings sehr selten Gebrauch gemacht[720]. Die meisten allgemeinen Richtlinien werden von der Generalstaatsanwaltschaft allein erlassen[721].

II. Die Polizei (politie)

Wie in Deutschland hat auch die Polizei in den Niederlanden eine Doppelstellung. Sie ist sowohl im präventiven als auch im repressiven Bereich tätig. In Erfüllung des erst genannten Aufgabenbereichs untersteht sie dem Innenministerium. Im Falle der Strafverfolgung untersteht sie der dem Justizministerium gegenüber verantwortlichen Staatsanwaltschaft[722]. Somit sind alle Beamten neben ihrer Tätigkeit als Gefahrenabwehrbehörde auch Ermittlungsbeamte im Sinne der Art. 141, 142 nlStPO.

[717] Smit/Blom, Questionnaire Netherlands 2006, Part X.12.a.
[718] Siehe hierzu auch die Ausführungen bei Scholten, StPO der Niederlande 2003, S. 16 f.
[719] Smit/Blom, Questionnaire Netherlands 2006, Part X.5/X.7.
[720] Smit/Blom, Questionnaire Netherlands 2006, Part X.3./X.5.d.
[721] Smit/Blom, Questionnaire Netherlands 2006, Part X.12.
[722] Smit/Blom, Questionnaire Netherlands 2006, Part II.1.b./III.1.

Organisatorisch ist die Polizei aber ein von der Staatsanwaltschaft völlig unabhängiges Organ. Im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungstätigkeit ordnet sie das Gesetz aber funktional der Staatsanwaltschaft unter[723].

Auch in den Niederlanden besteht keine scharfe Trennung zwischen präventiver und repressiver Tätigkeit, sodass oft schwer festzustellen ist, in welcher Funktion der Beamte nun gerade tätig ist. Deshalb kooperiert der oberste Verwaltungsbeamte der regionalen Polizeikraft (Bürgermeister) mit dem Dienstvorgesetzten sowie dem Oberstaatsanwalt in Fragen lokaler Kriminalitätsbekämpfung und Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (*tripartite consultation*)[724].

Parallel zur Reform der Organisationsstruktur der Justizorgane Staatsanwaltschaft und Gericht wurde mit Gesetz vom 09.12.1993 auch die Polizeistruktur reformiert[725]. Zuvor war die Polizei in eine nationale und 148 kommunale Polizeibehörden unterteilt. Seit 1993 werden die polizeilichen Aufgaben nun zum einen von 25 regionalen Polizeibehörden (*regionale politiekorpsen*) wahrgenommen[726]. An ihrer Spitze steht jeweils der Oberbürgermeister der größten Gemeinde in der Region. Dieser wird durch die anderen Bürgermeister der Region in Formierung eines Sachverständigenrates bei den wichtigen Entscheidungen unterstützt. Er genießt allerdings nur beschränkte Mitwirkungsrechte.

Bestandteil der regionalen Polizeikräfte ist die regionale Kriminalpolizei, die allerdings eine selbstständige Rolle in diesem Gefüge einnimmt. Sie besteht aus verschiedenen Spezialeinheiten. Ihre Hauptaufgabe ist die Straftatenermittlung, entweder initiativ oder aufgrund von Strafanzeige. Ein niederländischer Polizeibeamter hat grundsätzlich im gesamten nationalen Territorium Verfügungsgewalt. Generell hat er aber seine Tätigkeiten in der Region auszuführen, in der er auch angestellt ist.

Zum anderen besteht neben diesen regionalen Polizeibehörden der landesweite Polizeidienst (*korps landelijke politiediensten*), wie die Verkehrspolizei, Wasserschutzpolizei, und der Kriminaldienst (*divise recherche*). Diese erfüllen allesamt überregionale Aufgaben. Letzterer ist insbesondere für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit verantwortlich sowie auch für den Informationsaustausch. Der landesweite Ermittlungsdienst (*landelijke recherche team*) ebenso wie die Informationszentrale der Polizei (*centraale recherche informatiedienst*) sind Teile dieser Behörde.

Daneben besteht die königliche Militärpolizei (*koninglijke marechaussee*). Sie ist neben dem Schutz der königlichen Familie vor allem für die Kontrolle der Landesgrenzen zuständig.

[723] Zum Verhältnis Staatsanwaltschaft und Polizei siehe ausführlich unter Teil 3, Kap. 5, C.I.
[724] Smit/Blom, Questionnaire Netherlands 2006, Part III.16.
[725] Gesetz vom 09.12.1993, Stb. 724.
[726] Smit/Blom, Questionnaire Netherlands 2006, Part II.1.c.

III. Der Untersuchungsrichter (rechter-commissaris)

Aufgabe des Untersuchungsrichters ist es, auf Antrag der Staatsanwaltschaft die gerichtliche Voruntersuchung im Rahmen der Strafverfolgung durchzuführen. Denn sowohl der Staatsanwaltschaft als auch der Polizei stehen einige grundrechtsrelevante Ermittlungshandlungen, wie beispielsweise die Anordnung zur Einweisung des Beschuldigten in ein psychiatrisches Krankenhaus (Art. 196 nlStPO), nicht zu. Sollten deren Befugnisse nicht ausreichen, um eine Sachlage hinreichend aufzuklären, so muss der Untersuchungsrichter durch Eröffnung des gerichtlichen Vorverfahrens in die Untersuchung mit einbezogen werden[727].

C. Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaft/Untersuchungsrichter und Polizei im niederländischen Strafverfahren

I. Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren

1. Das Verhältnis in rechtlicher Hinsicht

1.1.Verhältnis im Allgemeinen

Nach Art. 132 a nlStPO ist die Staatsanwaltschaft auch in den Niederlanden Herrin des Ermittlungsverfahrens. Sie leitet die gesamten Ermittlungen bis hin zu der Entscheidung über die Anklageerhebung vor Gericht oder einer Einstellung des Verfahrens. Sie ist dabei, anders als in Deutschland, nicht dem Legalitätsprinzip, sondern dem hier im Ermittlungsverfahren vorherrschenden Opportunitätsprinzip verpflichtet. Dies bedeutet, dass nach Art. 167 II, 242 II nlStPO von einer Strafverfolgung aus Gründen des Allgemeininteresses abgesehen werden kann.

Im Zuge ihrer Ermittlungsleitung erteilt die Staatsanwaltschaft den anderen Ermittlungsbehörden die für die Durchführung der Ermittlungen notwendigen Weisungen (Art. 148 II nlStPO).

Die anderen Ermittlungsbehörden sind alle die, welche mit der Ermittlung von Straftaten betraut sind (Art. 127 nlStPO). Hierzu zählen gem. Art. 141 nlStPO insbesondere die Beamten des Polizeidienstes sowie auch ggf. die Beamten der königlichen Militärpolizei.

Daneben bestehen auch besondere Ermittlungsbehörden (Art. 142 nlStPO), wie die Steuerfahndung (*fiscale inlichtingen en opsporingsdienst*), der Wirtschaftskontrolldienst (*economische controledienst*), die Bahnpolizei (*spoorwegpolitie*) und die Landwirtschafts- und Fischereibehörden (*inspectiedienst van het ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij*)[728]. Diese unterstehen der Fachaufsicht der einzelnen

[727] Zum Ganzen ausführlich unter Teil 3, Kap. 5, C.II.

[728] Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part II.2.

zuständigen Fachminister und sind lediglich für die Straftatenermittlungen in ihrem Fachbereich zuständig[729].

Gem. Art. 154 nlStPO werden besondere Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft ernannt, die, ähnlich den Ermittlungspersonen (bis 2004 als Hilfsbeamte bezeichnet) in Deutschland, in strafrechtlichen Tätigkeiten mit mehr Befugnissen ausgestattet sind als die „normalen" Polizeibeamten[730]. Diese Beamten sind ursprünglich normale Polizeibeamte, die aber sowohl aufgrund ihres Alters und Dienstgrades, einer mindestens dreijährigen Berufserfahrung als auch einer juristischen Zusatzqualifikation vom Justizminister zu eben diesen Hilfsbeamten ernannt werden[731]. Sie haben schon wegen ihrer verstärkten Aufgabe in strafrechtlichen Ermittlungen ein engeres Verhältnis zur Staatsanwaltschaft[732]. So kommen diesen mehr eigenständige Befugnisse bei der Anordnung und Durchführung von Zwangsmitteln und Ermittlungsmaßnahmen zu. Überdies gehen die Protokolle, die die „normalen" Polizeibeamten über einen zur Kenntnis genommenen, strafrechtlich relevanten Sachverhalt zu erstellen haben, meist zur ersten Ansicht an die Hilfsbeamten, bevor sie zur weiteren Verfahrensbearbeitung an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet werden (Art. 153, 155 und 156 nlStPO).

Die Hilfsbeamten haben die in ihrer Dienststelle fertiggestellten Ermittlungsprotokolle ggf. zu beeidigen und der Staatsanwaltschaft zu übergeben. Einigen durch Verordnung ermächtigten Hilfsbeamten wird überdies das Recht verliehen, verfahrensbeendende Maßnahmen vorzunehmen[733].

1.2. Das Verhältnis im Besonderen

Der erste Schritt in einem Strafverfahren ist auch in den Niederlanden die ordnungsgemäße Einleitung von Ermittlungen. Dies geschieht bei der Polizei entweder durch eine bei dieser eingegangenen Strafanzeige (Art. 161 nlStPO) oder durch Einleitung von Amts wegen (Art. 128 nlStPO). Ihre gesetzliche Pflicht ist es, sobald sie von einer begangenen Straftat Kenntnis erhält, diesbezüglich Ermittlungen einzuleiten, um weitere Informationen über den Sachverhalt und den Beschuldigten zu erlangen. Für einen verdächtigen Sachverhalt müssen konkrete Anhaltspunkte vorliegen[734]. Eine Art Vorfeldermittlung ist nur in Ausnahmefällen

[729] Die besonderen Ermittlungsbehörden haben das Recht, alle Ermittlungen in ihrem sachlichen Zuständigkeitsbereich alleine zu führen. Dies gilt auch für schwerere Delikte, welche noch durch diese in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren behandelt werden können. Allerdings muss der Beschuldigte hierzu seine Zustimmung geben; anderenfalls wird das Verfahren zur weiteren Behandlung an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet.

[730] Zu den besonderen Eingriffsrechten von Ermittlungspersonen im deutschen Strafverfahren siehe Teil 1, Kap. 2, B.II.

[731] Siehe zu den Voraussetzungen Stcrt. 66, S. 12 vom 05.04.2004.

[732] Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part III.9.b.

[733] Siehe hierzu sogleich unter Teil 3, Kap. 5, E.

[734] Als Verdächtiger wird jeder verstanden, bei dem sich aus Tatsachen und Umständen die redliche Vermutung ergibt, dass er einer Straftat schuldig ist (Art. 27 nlStPO).

gestattet[735]. Doch auch die Staatsanwaltschaft als Ermittlungsbehörde und überdies als Herrin des Ermittlungsverfahrens kann aufgrund bei ihr eingegangener Strafanzeigen oder -anträge wie auch von Amts wegen selbstverständlich ein Ermittlungsverfahren einleiten[736]. Sie führt dann entweder die Ermittlungen von sich aus durch oder erteilt der Polizei dahingehende Weisungen (Art. 148 nlStPO).

Gem. Art. 152 f. nlStPO hat die Polizei dann über die von ihr ermittelte Straftat oder über das, was von ihr zu Ermittlung bereits unternommen oder festgestellt wurde, unverzüglich ein Protokoll zu erstellen. Dieses wird von dem handelnden Beamten auf seinen Amtseid genommen, bzw. von einem zuständigen Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft innerhalb von 24 Stunden nach Anfertigung beeidigt. Dies hat deshalb zu geschehen, weil diese Protokolle von großer strafverfahrensrechtlicher Bedeutung sind; sie enthalten unter anderem alle Inhalte der Aussagen von Zeugen, Sachverständigen und Beschuldigten und können unmittelbar als Beweismittel in die gerichtliche Verhandlung mit eingehen. So kann es der Richter beispielsweise auf Grundlage dieses Protokolls als bewiesen erachten, dass der Beschuldigte die Tat begangen hat (Art. 344 II nlStPO).

Die Protokolle, mögliche Strafanzeigen und Berichte über Straftaten mit ggf. beschlagnahmten Gegenständen werden unverzüglich an die Staatsanwaltschaft gesandt (Art. 157 nlStPO). Von dieser erhält die Polizei Anordnungen über die Durch- bzw. Weiterführung von Ermittlungen. Lässt das Ermittlungsinteresse hingegen ein Abwarten weiterer Anordnungen der Staatsanwaltschaft nicht zu, so hat die Polizei das Recht, von sich aus Ermittlungen weiterzuführen (Art. 159 nlStPO). Die neu gewonnenen Informationen sind der Staatsanwaltschaft dann auf demselben Wege zugänglich zu machen.

Bezüglich der Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen enthält das Gesetz keine systematische Beschreibung, ebenso wenig, wie es bestimmte Ermittlungsmethoden für die Polizei festlegt. Es bestehen lediglich einige Vorgaben bezüglich der Durchführung von Vernehmungen des Verdächtigen durch die Polizei sowie seit Ende der 90er Jahre auch solche für die Anwendung von Zwangsmaßnahmen. Zuvor waren diese teilweise nur auf die anerkannte Rechtsprechung des Hohen Rates gestützt worden[737].

Als Zwangsmaßnahmen sieht das niederländische Strafprozessrecht ähnliche Instrumente vor, wie sie auch für das deutsche Strafverfahren bestehen. Für die Anwendung durch die Polizei bedarf es überwiegend der Anordnung durch die Staatsanwaltschaft oder auch des Untersuchungsrichters[738]. Die Anordnungsbefugnisse orientieren sich an der Art des Deliktes und dem Grad des Tatverdachts.

[735] So beispielsweise in Fällen Organisierter Kriminalität (Art. 126 gg nlStPO).

[736] Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part VI.1.

[737] Eine gesetzliche Grundlage wurde durch das Gesetz über die besonderen Ermittlungsmaßnahmen vom 27.05.1999 geschaffen. Siehe hierzu nähere Ausführungen bei Tak, The Dutch Crimial Justice System 2003, S. 50, ders. in ZStW 112 (00), S. 691 ff.

[738] Zum Verhältnis zu diesem ausführlich unter E.V.3.2.

Die schwersten Eingriffe sind dem Untersuchungsrichter vorbehalten[739] und bedürfen ausnahmsweise der Genehmigung durch eine Strafkammer des Kreisgerichts[740]. Ansonsten wird die Anordnung überwiegend durch die Staatsanwaltschaft erfolgen. Nur in wenigen Ausnahmefällen können bei regulärem Verlauf des Strafverfahrens solche eigenständig durch den einzelnen Polizeibeamten veranlasst werden, bzw. eine Anordnung durch den Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft ausreichend sein.

Beispielsweise kann in den Niederlanden die Polizei jeden wegen einer vorliegenden Straftat anhalten, seine Personalien feststellen und ihn zum Zwecke der Straftatenaufklärung vernehmen (*aanhouden voor onderzoek/ aanhouden voor identificatie*, Art. 52 nlStPO). Der Vernommene hat allerdings das Recht, seine Aussage zu verweigern. Des Weiteren kann jeder Polizeibeamte einen Verdächtigen anhalten und bis zu einer Höchstdauer von sechs Stunden zur weiteren Vernehmung vorläufig festnehmen[741]. Eine solche Maßnahme ist allerdings nur dann möglich, wenn der Beschuldigte entweder auf frischer Tat ertappt wurde (Art. 53 nlStPO) oder wegen eines Deliktes verfolgt wird, das eine Untersuchungshaft rechtfertigen würde (Art. 54 nlStPO), d.h. es handelt sich um ein Delikt mit einer zu erwartenden Freiheitsstrafe von mindestens vier Jahren. Die Zustimmung der Staatsanwaltschaft oder eines Hilfsbeamten ist zwingend. Diese Maßnahme berechtigt auch zur Durchsuchung und zu bestimmten erkennungsdienstlichen Maßnahmen, wie beispielsweise dem Fotografieren, der Abnahme von Fingerabdrücken und der Feststellung der Körpermaße (Art. 55 ff. nlStPO).

Eines der wohl schwerwiegendsten und meist gebrauchtesten polizeilichen Zwangsmittel ist die Polizeihaft (*inverzekeringstelling*, Art. 57 ff. nlStPO). Hiernach kann ein Beschuldigter höchstenfalls bis zu drei Tage in Haft genommen werden. Eine solche bedarf zumindest der Zustimmung eines Hilfsbeamten oder aber eines Staatsanwalts direkt, sie kann von der Staatsanwaltschaft einmalig um drei weitere Tage verlängert werden (Art. 58 nlStPO). Nach drei Tagen aber bedarf es bereits der Vorführung vor den Untersuchungsrichter, welcher zu überprüfen hat, ob der angeordnete Freiheitsentzug rechtmäßig war. Eine solche Maßnahme ist allerdings auch nur dann möglich, wenn der Beschuldigte entweder auf frischer Tat betroffen wurde oder eine Tat vorliegt, die eine Mindestfreiheitsstrafe von vier Jahren vorsieht und damit eine Untersuchungshaft rechtfertigen würde[742].

Weitere Zwangsmaßnahmen, wie z.B. eine Beschlagnahme von Gegenständen (Art. 94, 95 nlStPO), die Durchsuchung von Sachen und der Wohnung (des Beschuldigten) (Art. 125 ff. nlStPO) etc., stehen (den Hilfsbeamten) der Polizei hingegen allenfalls bei Gefahr in Verzug zu und bedürfen zudem generell einer Ge-

[739] So z.B. die Anordnung einer Einweisung des Beschuldigten in ein psychiatrisches Krankenhaus (Art. 196 nlStPO).

[740] So z.B. die Anordnung zur Fortdauer der Untersuchungshaft nach zehn Tagen Inhaftierung (Art. 65 nlStPO).

[741] Wobei der Zeitraum von 0 Uhr bis 9 Uhr morgens nicht mitzählt.

[742] Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part III.11.

nehmigung *post factum* durch das zur Anordnung generell befugte Organ. Schwerwiegende, grundrechtsrelevante Maßnahmen, wie die Telefonüberwachung (Art. 125 g nlStPO) oder die DNA-Analyse (Art. 195 a, 195 d nlStPO), lassen nicht einmal ein polizeiliches Handeln in Eilfällen zu, sondern sind nur unter Anordnung der Justizorgane möglich[743].

2. Das Verhältnis in rechtstatsächlicher Hinsicht

Die Leitung und Durchführung jedes einzelnen Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft ist zwar gesetzlich normiert. Jedoch führt die Staatsanwaltschaft nur in wenigen Fällen die Ermittlungen selbst. Vielmehr kommt sie ihrer Pflicht zur Ermittlungslenkung im Einzelfall durch (Vorab-) Erlass von allgemeinen Richtlinien nach. Diese werden zum überwiegenden Teil, gerade was den allgemeinen Ablauf des gesamten Ermittlungsverfahrens anbelangt, durch die Generalstaatsanwaltschaft erlassen und finden auf regionaler und lokaler Ebene eine ortsbedingte Konkretisierung. Die Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft regeln gezielt die aktuellen Schwerpunkte der Straftatenermittlung, d.h. die Verfolgungspolitik sowie die Aufgaben der Polizei[744]. In diesem Zusammenhang wird auch von einem Kontrollapparat auf Makroebene gesprochen[745].

So enthalten ihre Richtlinien insbesondere

- Die Lenkung der Ressourcennutzung der Polizei
- Generelle Instruktionen zur Beweismittelsammlung[746]
- Festlegung, ob und in wieweit in bestimmten Verfahren Ermittlungen mit Priorität durchzuführen sind.

So hat beispielsweise die Generalstaatsanwaltschaft am 01.03.2003 eine Richtlinie zur Prioritätensetzung bei der Strafverfolgung[747] erlassen, in der zwei Basisprinzipien leitend sind: Zum einen soll immer eine eingehende Ermittlung erfol-

---

[743] So bedarf eine Telefonüberwachung grundsätzlich einer Anordnung des Ermittlungsrichters. In Eilfällen kann eine solche Anordnung auch durch die Staatsanwaltschaft erfolgen, wenn sie hierzu eine mündliche (telefonische) Zustimmung des Ermittlungsrichters eingeholt hat. Innerhalb von drei Tagen hat dann allerdings schriftlich eine nachträgliche Genehmigung zu erfolgen (Art. 126 m IV nlStPO). Eine DNA-Analyse bedarf entweder der Anordnung der Staatsanwaltschaft oder des Untersuchungsrichters (Art. 151 a ff./ 195 a ff. nlStPO).

[744] Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part III.2./3.

[745] Tak ZStW 112 (00), S. 170 (180).

[746] So wurde durch die Generalstaatsanwaltschaft beispielsweise aufgrund beschränkt zur Verfügung stehender Kapazitäten festgelegt, in welchen Fällen (bei Delikten bestimmter Schwere) eine DNA-Analyse Priorität haben soll und bei welchen eine solche nicht vorrangig durchzuführen ist. Siehe hierzu Beleidsregels – Opsporing/bevoegheden (actueel); aanwijzing prioritering DNA-onderzoeken dd. 09.01.2001. Ebenso besteht eine Richtlinie zum Ablauf der strafrechtlichen Untersuchungsmaßnahmen (Blut- und Atemanalyse) beim Fahren unter Einfluss bewußtseinstrübender Stoffe; siehe hierzu Beleidsregels – Verkeer (actueel); aanwijzing onderzoek rijden onder invloed dd. 12.11.2002. (beide einsehbar unter http://www.openbaarministerie.nl/?p=pg&s=522 unter Opsporing/bevoegdheden).

[747] Blom/Smit, The Prosecution Service Function within the Dutch Criminal Justice System 2006, S. 237 (239 FN 2).

gen, wenn der Täter bekannt ist; es sei denn, es handelt sich um eine Bagatelle. Aus kriminalpolitischen Gründen kann eine Ermittlung nur auf das Nötigste beschränkt werden, so zum Beispiel in Fällen häuslicher Gewalt. Zum anderen wird die Polizei dazu angehalten, in schwereren Fällen intensiver zu ermitteln.

Im Rahmen dieser für sie bindenden Richtlinien bewegt sich die Polizei bei ihrer Ermittlungstätigkeit relativ unabhängig. Dies hat zu der Entwicklung einer weitgehend regelmäßigen, informellen Arbeitspraxis geführt. Die Eigenständigkeit der Polizei bei der Ermittlungsdurchführung hängt mittlerweile von der Schwere der Straftat und den Umständen des vorliegenden Sachverhaltes ab. Je komplizierter die Klärung der Sachlage scheint und je stärker damit zwangsläufig auch der Ermittlungsumfang zunimmt oder je schwerer die begangene Straftat wiegt, desto eher und intensiver wird die Staatsanwaltschaft in das Ermittlungsverfahren involviert. Es lässt sich damit anhand der bestehenden Arbeitspraxis auch in den Niederlanden eine Dreiteilung bei der Eigenständigkeit des polizeilichen Handelns vornehmen:

2.1. Massen- und Bagatellkriminalität

So führt die Polizei im Bereich der Klein- und Massenkriminalität in Fällen einfacher Sach- und Beweislage die Ermittlungen weitgehend eigenständig. Sie leitet das Protokoll über die ermittelte Straftat erst dann an die Staatsanwaltschaft weiter, wenn ein Tatverdächtiger gefunden wurde und die Ermittlungen abgeschlossen sind. So erlangt die Staatsanwaltschaft erst in diesem Moment Kenntnis von der Straftat und dem diesbezüglich eingeleiteten Ermittlungsverfahren; dies kommt umso eher vor, als die Vernehmungen des Beschuldigten grundsätzlich von einem Hilfsbeamten oder sogar von einem allgemeinen Polizeibeamten geführt werden. Das gilt auch für die Vernehmungen von Zeugen und Opfern, sollten sich diese freiwillig zu einer solchen bereit erklären[748] und das Opfer nicht nach einem informativen Gespräch mit dem zuständigen Staatsanwalt verlangen[749]. Das mag unter anderem auch dadurch bedingt sein, dass die Polizei im Bereich der Massen- und Bagatellkriminalität die Möglichkeit einer eigenständigen verfahrensbeendenden Maßnahme hat. Dabei kann auf die Anfertigung eines Protokolls und deren Übersendung an die Staatsanwaltschaft verzichtet werden[750]. Die Staatsanwalt-

---

748 Eine Vernehmung von Zeugen und Opfern erfolgt nur auf freiwilliger Basis, denn nur der Untersuchungsrichter kann letztlich zu einer Vernehmung des Opfers/anderer Zeugen zwingen.

749 Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part III.9.e.

750 So wurde die Polizei gesetzlich dazu ermächtigt, in Fällen leichter Kriminalität eine Transaktion (*politietransactie*) oder im jugendstrafrechtlichen Bereich eine Teilnahme an einem *Halt*-Verfahren anzubieten. Deren Anwendungsbereich wird durch Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft konkretisiert. Überdies besteht in der Praxis die Möglichkeit einer folgenlosen Verfahrenseinstellung bei unzureichender Beweislage, unbekanntem Täter oder in absoluten Bagatellfällen, in denen ein öffentliches Interesse nicht anzunehmen ist. Auch diese Verfahrenspraxis wird durch hierzu erlassene allgemeine Richtlinien gelenkt. Folglich wird das Informations- und Übergabeverhalten der Polizei indirekt auch durch die die verfahrensbeendenden Maßnahmen betreffenden Richtlinien mitgeregelt. Zu alledem ausführlich unter Teil 3, Kap. 5, E.

schaft vermag damit erst nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens festzustellen, ob sie die durchgeführten Ermittlungen für ausreichend hält oder nicht.

2.2. Fälle mittelschwerer Kriminalität/umfangreicher Sachverhalte

In etwas schwereren Fällen und/oder bei Sachverhalten, die eine intensive Ermittlungstätigkeit erfordern[751], ist die Staatsanwaltschaft direkt nach der Entdeckung einer begangenen Straftat in die Aufklärung des Falles involviert. In der Regel geschieht dies schon deshalb, weil die Anordnung von bzw. Zustimmung zu Zwangsmaßnahmen seitens der Staatsanwaltschaft oder des Untersuchungsrichters[752] benötigt werden. Der Kontakt zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei ist in diesem Bereich stetig und wird oftmals auf sehr informelle Art geführt (meist in Form von telefonischen Absprachen). Die offizielle Akte wird hingegen erst nach Abschluss der Ermittlungen übersandt, zuvor nur, wenn die Anordnung von Zwangsmitteln ein genaues Aktenstudium der Staatsanwaltschaft erfordert.

2.3. Schwere Kriminalität

Bei Fällen sehr schwerer Kriminalität, insbesondere bei solchen, in denen eine konkrete Person oder Organisation[753] unter Tatverdacht steht, startet die Staatsanwaltschaft ihre Ermittlungen meist auf eigene Initiative oder ist von Beginn an in diese involviert. Ihr werden bereits nach Entdecken der Straftat die Akten übermittelt.

3. Maßnahmen staatsanwaltschaftlicher Kontrolle der Polizei im Ermittlungsverfahren

In der Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei hat sich in den Niederlanden auf Grundlage der von staatsanwaltschaftlicher Seite vorgegebenen Richtlinien eine Arbeitspraxis hin zu einer überwiegend selbständigen Ermittlungstätigkeit der Polizei im Bereich der leichten bis mittelschweren Kriminalität eingestellt. Insofern erhebt sich die Frage, welche Möglichkeiten die Staatsanwaltschaft hat, das polizeiliche Handeln im Einzelfall zu kontrollieren.

Die Entwicklung der 90er Jahre hat gezeigt, dass die Staatsanwaltschaft stark an Autorität eingebüßt hat. Seitdem sich in der Praxis der Ablauf des Ermittlungsverfahrens dahingehend entwickelt hatte, dass die überwiegende Ermittlungsarbeit von der Polizei eigenständig erledigt wurde, hatte diese auch zugleich immer mehr die Möglichkeit erhalten, ein Teil von ihren Handlungen zunächst vor der Staats-

---

[751] In den meisten Fällen werden beide Faktoren korrelieren. Siehe hierzu bereits oben unter Teil 2, Kap. 6 für Deutschland.

[752] Der Untersuchungsrichter kann nicht direkt durch die Polizei angerufen werden, sondern für die Eröffnung einer gerichtlichen Voruntersuchung bedarf es immer eines Antrags der Staatsanwaltschaft.

[753] So z.B. aufgrund von Informationen des Sicherheitsdienstes in Fällen von Organisierter Kriminalität oder Terrorismus etc.

anwaltschaft zu verbergen. Zudem wurden Fehler bei der Ermittlungsführung mangels nachhaltiger Kontrolle der Staatsanwaltschaft nicht aufgedeckt[754].

Wie eine 1994 eingesetzte parlamentarische Prüfungskommission unter dem Vorsitz des Abgeordneten *Traa* in ihrem Abschlussbericht 1996 herausstellte, waren neben erheblichen Lücken bezüglich gegebener Eingriffsbefugnisse auch erhebliche Missstände bei der Organisation und Kontrolle der polizeilichen Ermittlungsarbeit zu finden. So waren offenkundige Unstimmigkeiten und sichtbare Verstöße der Polizei von der Staatsanwaltschaft nicht beanstandet worden.

Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass das strafrechtliche Ermittlungsverfahren in einer Krise stecke. Sie machte deshalb einige Reformvorschläge, die der Staatsanwaltschaft helfen sollten, ihre eingebüßte Autorität wieder zu erlangen und die Polizei wieder besser kontrollieren zu können. 1999 wurden einige von diesen Vorschlägen in Gesetzesform gegossen. So wurden die niederländische Strafprozessordnung um einige Ermittlungsmaßnahmen, wie z.B. die systematische Observation (Art. 126 g nlStPO), Infiltration (Art. 126 h nlStPO) sowie Aufzeichnung vertraulicher Gespräche mit Hilfe technischer Mittel (Art. 125 l nlStPO), ergänzt. Dadurch wurde einige Problempunkte, was die Zuständigkeit und das Ausmaß von Maßnahmen anbelangte, durch Normierung beseitigt[755].

Auch wenn bisher nicht alle Reformideen berücksichtigt wurden, so ist die Staatsanwaltschaft dennoch auf dem Wege, ihre Autorität wiederzuerlangen.

Unterstützend tragen hierbei zum einen die Hilfsbeamten auf den Polizeistationen bei. Durch diese kann die Staatsanwaltschaft eine direkte Kontrolle ausüben, da sie ihr gegenüber grundsätzlich Rechenschaft abzulegen haben und in einem besonderen Rechtsverhältnis zu ihr stehen[756].

Eine weitere personelle Kontrolle wird überdies durch Ermittlungsstaatsanwälte, sog. *parkettsecretarissen* ausgeübt. Solche wurden 1998 im Zuge der Strafverfahrensreform eingeführt. Hierunter sind besonders auf Ermittlungsarbeit geschulte Polizeibeamte zu verstehen, die auf den Polizeistationen platziert werden und sich allein mit der Leitung und der juristischen Beratung bei polizeilichen Ermittlungen beschäftigen[757]. Nach einer dreimonatigen, erfolgreich abgeschlossenen Ausbildung wird ihnen der Status von Staatsanwälten verliehen. Ihnen kommt daher eine Art Zwitterstellung zwischen beiden Organen zu. Einerseits bleibt der Beamte weiterhin Polizeibeamter, andererseits erfüllt er tagtäglich unter der Verantwortlichkeit des regional zuständigen Oberstaatsanwaltes staatsanwaltschaftliche Aufgaben. Er wird als eine Art Qualitätsmanager bezeichnet; eine seiner Hauptauf-

---

[754] Zu alldem siehe Ausführungen bei Pakes, The Positioning of the Prosecution Service 1999, S. 261 (266 ff.), zudem auch Tak, The Dutch Criminal Justice System 2003, S. 27 f.

[755] Siehe zum Ganzen ausführlich Scholten, StPO der Niederlande 2003, S. 10 f.

[756] Siehe oben unter Teil 3, Kap. 5, C.I.1.

[757] Openbaar Ministerie, Jaarverslag 1998; siehe auch hierzu ausführlich De Doelder, The Public Prosecution Service in the Netherlands 2000, S. 187 (190); Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part III.16.

gaben besteht in der Überprüfung des folgenlosen Einstellungsverhaltens seitens der Polizei[758].

Neben dieser personellen Kontrolle bieten auch die *tripartite consultations* zwischen dem Bürgermeister der regional größten Gemeinde, dem Oberstaatsanwalt der Region sowie dem Chef der regionalen Polizeibehörde einen weiteren Kontrollapparat[759]. Hier wird eine gemeinsame Kriminalpolitik der Region in Handlungsstrategien umgesetzt und bei Überschneidungspunkten zwischen präventiver und repressiver Arbeit zusammengearbeitet. Obwohl formell gesehen beide Bereiche strikt zu trennen sind, überlappen sich gerade auf polizeilicher Handlungsebene in der Praxis diese beiden Arbeitsbereiche in weiten Teilen, und die Polizei muss sich sowohl gegenüber der Staatsanwaltschaft als auch gegenüber dem Verwaltungsvorgesetzten verantworten. Um dieses Problem zu bewältigen, wurden diese sog. *tripartite consultations* eingeführt. Sie sollen eine Diskrepanz zwischen beiden Aufgabenbereichen vermeiden und eine effiziente Aufgabenerfüllung gewährleisten. Die drei Verhandlungspartner stimmen hier durch regelmäßige gemeinsame Absprachen die polizeilichen Handlungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben miteinander ab. Dadurch wird nicht nur der Polizei ihr Handeln erleichtert, sondern überdies auch lokale Strafverfolgungspolitik betrieben.

II. Verhältnis zwischen Untersuchungsrichter und Polizei im gerichtlichen Vorverfahren

1. Das Verhältnis in rechtlicher Hinsicht

Wie bereits erwähnt, reichen die staatsanwaltschaftlichen und damit auch die polizeilichen Befugnisse oft nicht aus, um einen Sachverhalt hinreichend aufzuklären. So haben die Staatsanwaltschaft und die Polizei nicht die Befugnis, einen Beschuldigten oder Zeugen gegen seinen Willen vorzuladen, einen Zeugen zur Aussage zu zwingen, den Vernommenen unter Eid zu stellen oder den Beschuldigten in ein psychiatrisches Krankenhaus einzuweisen. Diese Rechte hat nur der Untersuchungsrichter[760]. Auch kann der Staatsanwalt nur von bestimmten Zwangsmitteln Gebrauch machen, wenn er gleichzeitig die Eröffnung einer gerichtlichen Voruntersuchung beantragt (Art. 181 nlStPO)[761]. Ebenso schaltet er ihn in die Ermittlungen ein, wenn diese sehr komplex oder wenn die aktuellen Umstände des Falles äußerst unklar sind[762].

---

[758] V. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S. 252.

[759] Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part III.16.

[760] Siehe hierzu die gesetzlichen Regelungen in Art. 196, 201 I, 213, 221 nlStPO.

[761] Die dem Untersuchungsrichter speziell zustehenden Zwangsmittel sind abschließend im Gesetz aufgeführt. So hat er das Recht auf Anordnung von Telefonüberwachung (Art. 126 nlStPO), körperlicher Untersuchung und Untersuchung der Kleidung (Art. 195 nlStPO), DNA-Analyse (Art. 195a,d nlStPO), Observation eines Verdächtigen sowie auf Anordnung von Untersuchungshaft beim Beschuldigten (Art. 65 nlStPO) und Beugehaft bei Zeugen (Art. 221-225 nlStPO).

[762] Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part VI.7.

Die Staatsanwaltschaft hat in ihrem Antrag alle bisherigen Ermittlungen detailliert anzugeben ebenso wie die zur Last gelegte Straftat genau zu bezeichnen. Der Untersuchungsrichter leitet dann die gerichtliche Voruntersuchung. Dies hat aber keinen Einfluss auf die Ermittlungskompetenz der Staatsanwaltschaft. Sie ist weiterhin Verfahrensherrin, und es bleibt ihr unbenommen, parallel dazu weitere Ermittlungen anzustellen oder durch die Polizei anstellen zu lassen[763]. Ebenso bleibt es ihr vorbehalten, die gerichtliche Voruntersuchung zu beenden, das Verfahren einzustellen (Art. 238 nlStPO) oder sogar vor Abschluss der gerichtlichen Untersuchung bereits Anklage zu erheben (Art. 258 II nlStPO). Bei all diesen Handlungen hat sie allerdings dem Untersuchungsrichter gegenüber eine Berichtspflicht (Art. 177 a, 238, 258 II nlStPO).

Grundsätzlich führt der Richter die Ermittlungen selbstständig. Allerdings kann er sich bei der Durchführung bestimmter Maßnahmen innerhalb oder außerhalb der gerichtlichen Voruntersuchung auch der Ermittlungsbeamten bedienen (Art. 177 nlStPO). Letzteres bedeutet, dass er die Ermittlungsbeamten mit bestimmten Nachuntersuchungen beauftragen und ihnen auch bestimmte Ermittlungsaufträge erteilen kann. Diese können unter Umständen auch den Anweisungen der Staatsanwaltschaft entgegenstehen. Aus diesem Grunde wird gesetzlich verlangt, dass eine Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft erfolgt. Zwar sind Zweifelsfälle nicht gesetzlich geregelt. Dennoch wird hier aufgrund der richterlichen Autorität davon ausgegangen, dass die Anweisungen des Richters gegenüber der Polizei denen der Staatsanwaltschaft ihr gegenüber vorrangig sind[764]. Die Durchführung der richterlichen Anweisungen durch die Polizei wird in den Niederlanden von einigen Stimmen als rechtlich problematisch angesehen[765], gilt doch der Richter als unabhängiges Organ, die Polizei hingegen als eine grundsätzlich parteiliche Institution. Diese Problematik werde insbesondere bei der Vernehmung deutlich. So kann die richterliche Anordnung einer Vernehmung durch die Polizei die Rechte der Verteidigung einschränken. Vor Gericht nämlich hat der Verteidiger des Beschuldigten ein Anwesenheitsrecht, welches ihm jedoch nicht bei der polizeilichen Vernehmung zusteht. Zwar darf von gesetzlicher Seite her kein Rechtsmissbrauch erfolgen, dennoch sehen die Kritiker allein den unbewussten Gebrauch schon als äußerst problematisch an[766].

2. Das Verhältnis in rechtstatsächlicher Hinsicht

In der Praxis hat die Bedeutung des Untersuchungsrichters in seiner Funktion als unparteiisches Ermittlungsorgan nicht mehr die Bedeutung, die ihm originär durch das Gesetz zugeschrieben wurde. Dies zeigt sich schon an der enormen Bedeutung der von den beiden anderen Strafverfolgungsorganen angefertigten Protokolle für

---

763 Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part VI.5.b./7.b.

764 Tak in ZStW 112 (00), S. 170 (182).

765 Tak in ZStW 112 (00), S. 170 (182 f.).

766 Tak in ZStW 112 (00), S. 170 (183).

die gerichtliche Hauptverhandlung. Wie bereits erwähnt, kann der Richter in der Hauptverhandlung eine Tatsache allein schon aufgrund von Aussagen des Ermittlungsprotokolls von der Polizei als bewiesen ansehen[767]. Eine Einbindung des Untersuchungsrichters in die Ermittlungen zum Zwecke der Verwertbarkeit von Vernehmungen vor Gericht ist damit in vielen Fällen überflüssig geworden[768]. Die meiste Ermittlungsarbeit wird heutzutage von der Polizei alleine bewältigt. Auch in seiner Funktion als ein bestimmte Zwangsmittel anordnendes Organ agiert der Untersuchungsrichter in der Praxis in abnehmendem Maße[769]. So wird seine früher zwingend notwendige Anwesenheit bei bestimmten Zwangsmaßnahmen heute durch die telefonische Einholung seiner Zustimmung seitens der Ermittlungsorgane ersetzt[770].

Hinzu kommt die kontinuierliche Aushöhlung seiner Handlungsgewalt durch neue Gesetze, die den Ermittlungsbeamten zunehmend eigenständige Ermittlungskompetenzen zusprechen[771].

D. Entscheidungen der Staatsanwaltschaft am Ende des Ermittlungsverfahrens

Aufgrund des staatsanwaltschaftlichen Anklagemonopols und des für die Staatsanwaltschaft im Vorverfahren maßgeblichen Opportunitätsprinzips ist es sie, die über den weiteren Verfahrensverlauf am Ende der Ermittlungen entscheidet. Hierbei kann sie drei Wege einschlagen: Sie kann entweder das Verfahren folgenlos einstellen, den Weg der bedingten Einstellung bzw. der Auferlegung einer Transaktion wählen oder zur Anklage übergehen.

I. Einstellung des Verfahrens („sepot“)

1. Folgenlose Einstellung aus Opportunitätsgründen (*het beleidsepot*)

Wie bereits erläutert, besteht im niederländischen Strafprozessrecht kein Anklagezwang, d.h. es kann von einer Strafverfolgung aus Gründen des Allgemeininteresses absehen werden (Art. 167 I, 242 I nlStPO). Dies kann durch gänzlich folgenlose Einstellung des weiteren Strafverfahrens geschehen. Seit Anfang der 80er

---

[767] Siehe oben Teil 3, Kap. 5, C.I.

[768] De Doelder, The Public Prosecution Service in the Netherlands 2000, S. 187 (198 f.).

[769] V. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S. 77 f.

[770] De Doelder, The Public Prosecution Service in the Netherlands 2000, S. 187 (198 f.).

[771] Hier sieht das Gesetz vom 01.02.2000, Stb. 245 zur Erweiterung der besonderen Ermittlungsbefugnisse vor, dass einige der neu eingeführten acht Maßnahmen, wie z.B. die Observation nach Art. 126 g nlStPO, durch die das Ermittlungsverfahren leitende Staatsanwaltschaft angeordnet werden. Eine richterliche Anordnung hingegen ist nur bei den neuen Ermittlungsmaßnahmen erforderlich, die am weitesten in die Grundrechte des Betroffenen eingreifen (wie die Aufzeichnung von Gesprächen mittels technischer Mittel, Art. 126 l IV nlStPO und die Telefonüberwachung, Art. 126 m IV nlStPO). Vgl. zum Ganzen ausführlich Tak ZStW 112 (00), S. 692 ff .

Jahre hat diese Verfahrensalternative für die Staatsanwaltschaft erheblich an Bedeutung gewonnen. Der Zuwachs an folgenlosen Einstellungen erfolgte zum einen aus Effizienzgründen und aus veränderten, kriminalpolitischen Bedürfnissen wie einer Neubewertung des Opfers im Strafverfahren. Zum anderen geschah dies auch aufgrund veränderter Rahmenbedingungen, denen sich der moderne Staat bei der Verbrechensbekämpfung gegenüber sah[772].

Die Gründe für eine solche folgenlose Einstellung ähneln denen einer Opportunitätseinstellung nach § 153 dt. StPO. Sie kommt insbesondere dann in Betracht, wenn die begangene Straftat Bagatellcharakter hat, ein möglicherweise entstandener Schaden beim Opfer bereits wieder gut gemacht wurde, eine Gesetzesänderung bevorsteht oder die Person und sozialen Umstände des Täters sowie Tatumstände eine solche Einstellung gebieten[773].

2. Folgenlose Einstellung aus verfahrenstechnischen Gründen (*het technisch sepot*)

Daneben kann auch aus Beweisgründen eingestellt werden. Zwar besteht eine dem § 170 II dt. StPO entsprechende Regelung der Einstellung aus Verfahrensgründen im niederländischen Strafverfahrensrecht nicht. Allerdings kann auch hier bei unzureichender Beweislage oder unbekanntem Täter von einer weiteren Strafverfolgung abgesehen werden[774].

3. Einstellung unter Auflage (*het voorwaardelijk sepot*)

Des Weiteren kann eine Verfahrenseinstellung aber auch an eine Auflage geknüpft sein. Dies wird aus Art. 167 II nlStPO als wesensgleiches Minus herausgelesen[775]. Danach kann die Staatsanwaltschaft die Einstellung von ihrerseits gewählten Bedingungen abhängig machen. Sie ist dabei an keinen abschließenden Auflagenkatalog gebunden. Ihrem Ermessenspielraum sind allerdings rechtsstaatliche Grenzen gesetzt. Zudem bestehen Richtlinien und Absprachen der vorgesetzten Instanzen sowie die Möglichkeit des Opfers, eine Einstellungsentscheidung gerichtlich überprüfen zu lassen (Art. 12 ff. nlStPO)[776]. Die Anwendung der bedingten Einstellung

---

[772] Scholten, StPO der Niederlande 2003, S. 7; Tak, The Dutch Prosecution Service 2004, S. 356 (368).

[773] Die niederländische StPO unterscheidet bei der folgenlosen Einstellung zwischen einer solchen nach Art. 167 und nach Art. 242 II nlStPO. Dies hat insbesondere im Hinblick auf die Rechtsfolgen Relevanz. So ist die Einstellung nach Art. 167 nlStPO rein faktischer Natur, d.h. der Staatsanwalt kann jederzeit das Verfahren wieder aufnehmen und doch noch zu einer Verfolgung übergehen. Hingegen tritt bei einer Einstellung nach Art. 242 II nlStPO Strafklageverbrauch ein, d.h. die Strafverfolgung kann nicht wieder aufgenommen werden, es sei denn, es kommen neue Erkenntnisse hinzu (Art. 255 nlStPO). Siehe hierzu ausführlich Finjaunt/V. Daele, Zum Einstellungsverhalten der Staatsanwaltschaften 1999, S. 207 (220).

[774] Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part IV.5.b.

[775] Finjaunt/V. Daele, Zum Einstellungsverhalten der Staatsanwaltschaften 1999, S. 207 (221). Anders V. Daele, der hierin eine eigene Rechtsfigur sieht, sodass nicht von einem minus sondern von einem aliud gesprochen werden müsste, siehe in Het openbaar ministerie 2003, S. 372.

[776] Siehe hierzu unter Teil 3, Kap. 5, F.

ist weder auf eine bestimmte Deliktskategorie noch auf bestimmte Straftaten beschränkt[777].

4. Gewährleistung einer gleichmäßigen Rechtspraxis durch Richtlinien

Um eine weitgehend einheitliche Anwendungspraxis zu gewährleisten, werden von der Generalstaatsanwaltschaft Richtlinien zum folgenlosen Einstellungsverfahren erlassen. An denen hat sich der zuständige Staatsanwalt bei seiner Entscheidung zu orientieren.

II. Transaktion (transactie)

1. Bedeutung und gesetzliche Voraussetzungen der Transaktion

Um dem enormen Anstieg an folgenlosen Einstellungen Einhalt zu gebieten, wurde 1983 mit der Transaktionsmöglichkeit eine weitere bedingte Einstellungsvariante für die Staatsanwaltschaft eingeführt[778]. Im Rahmen einer Transaktion kann der zuständige Staatsanwalt dem Beschuldigten die Einstellung des Verfahrens gegen Erfüllung einer bestimmten Auflage anbieten. Kommt der Beschuldigte dieser nach, so verliert die Strafverfolgungsbehörde grundsätzlich das Recht auf Strafverfolgung; einzige Ausnahme hiervon macht Art. 74 b nlStGB, demgemäß bei Duchführung eines erfolgreichen Beschwerdeverfahrens durch den Verletzten das Recht zur weiteren Strafverfolgung so wiederhergestellt wird, als wäre es nicht verfallen gewesen[779]. Bis dahin hatte ein solches Verfahren lediglich Anwendung auf Übertretungen und konnte in diesem Rahmen nicht nur von der Staatsanwaltschaft, sondern auch von der Polizei angewandt werden. Seit 1983 hat diese Verfahrensweise für die Staatsanwaltschaft nun auch Gültigkeit auf alle *misdrivjen* mit einer Strafdrohung von nicht mehr als sechs Jahren Freiheitsstrafe (Art. 74 ff. nlStGB). Bei den Delikten mit einem festgesetzten Strafrahmen von nicht mehr als sechs Jahren handelt es sich nach deutschem Rechtsverständnis vergleichsweise um Vergehen[780].

Art 74 nlStGB lautet wie folgt[781]:

Art. 74 [Transaktion Staatsanwaltschaft]
(1) Der Staatsanwalt kann vor Eröffnung eines Hauptverfahrens dem Beschuldigten eine oder mehrere Auflagen stellen, um im Falle von *misdrijven* – ausgenommen solche Taten, für die das Gesetz eine

[777] V. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S. 373f.

[778] Gesetz über die Reform der Vermögenssanktionen vom 31.03.1983, Stb. 153. Zu den Gründen der Ausweitung siehe auch Tak, The Dutch Prosecution Service 2004, S. 356 (369).

[779] Innerhalb von drei Monaten nach Kenntnisnahme von der bedingten Einstellung kann der Verletzte Beschwerde bei Gericht auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Anwendung einer Transaktion erheben, Art. 12 k nlStPO. Siehe hierzu ausführlich unter Teil 3, Kap. 5, F.

[780] Im Folgenden wird bei der Verwendung des Begriffs „misdrijven“ in einem Klammerzusatz klargestellt, um welche Deliktskategorie es sich jeweils nach dem deutschen Strafrecht handelt.

[781] Die deutsche Übersetzung erfolgte durch die Verfasserin.

Freiheitsstrafe von mehr als 6 Jahren vorsieht – und auch *overtredingen* ein Strafverfahren zu vermeiden. Mit Erfüllung der Auflage ist das Recht auf Strafverfolgung verwirkt.

(2) Die folgenden Auflagen kommen in Betracht:

a) Das Bezahlen einer bestimmten Geldsumme an die Staatskasse, deren Höhe mindestens 2 Euro und höchstens die der für diese Straftat vorgesehenen maximalen Geldstrafe betragen darf;

b) Die Abgabe von beschlagnahmten Gütern und Gegenständen, die zur Konfiszierung geeignet sind oder aus dem Verkehr gezogen werden können;

c) Die Übergabe oder Begleichung des geschätzten Wertes der zur Konfiszierung geeigneten Gegenstände zugunsten des Staates;

d) Die Abgabe eines Geldbetrages zugunsten der Staatskasse oder die Übertragung beschlagnahmter Güter zur gänzlichen oder teilweisen Entziehung des gemäß Artikel 36 e zur Entziehung geeigneten widerrechtlich erlangten Vorteils;

e) Eine gänzliche oder teilweise Schadenswiedergutmachung;

f) Das Verrichten unbezahlter Arbeitsleistung oder die Teilnahme an einem Lehrprojekt, dessen Höchstdauer 120 Stunden nicht überschreiten darf.

(3) Der Staatsanwalt hat dem von der Auflage Betroffenen unverzüglich das Datum mitzuteilen, an dem diese erfüllt worden ist.

(4) Auf die in Absatz 2 f bestimmten Voraussetzungen findet das in oder aufgrund von Art. 22 c I, IV, 22 e, 22 k in Bezug auf gemeinnützige Arbeit Bestimmte entsprechend Anwendung. Die nicht vergütete Arbeitsleistung wie auch die Teilnahme an dem Lehrprojekt ist innerhalb von 6 Monaten nach Zustimmung zu dieser Bedingung zu vollziehen. Die Staatsanwaltschaft kann diesen Zeitraum einmal um 6 Monate verlängern. Sie hat den Betroffenen davon unverzüglich in Kenntnis zu setzen.

(5) Durch oder aufgrund allgemeiner Verordnung werden Vorschriften bezüglich der Erfüllung der in Absatz 2 a bestimmten Auflage erlassen. Diese Vorschriften haben in jedem Fall die Art und Weise der Bezahlung des Geldbetrages, den Zeitraum, innerhalb dessen die Bezahlung erfolgen muss wie auch die Verantwortlichkeit über das erhaltene Geld zu bezeichnen. Durch oder aufgrund allgemeiner Verordnung können auch Vorschriften für die Erfüllung der übrigen in Absatz 2 bestimmten Auflagen erlassen werden.

Von den in Art 74 II nlStGB abschließend aufgelisteten Auflagen ist die Zahlung eines Geldbetrages an die Staatskasse die wohl am häufigsten angewandte. Das Angebot zu einer Transaktion ist zwingend, d.h., der Staatsanwalt hat bei Vorliegen aller Voraussetzungen hierfür dem Beschuldigten eine solche auch anzubieten[782]. Er kann nur unter besonderen Umständen von einem solchen Angebot abweichen. Dies gebieten der Vertrauensschutz und die Forderung einer weitgehend einheitlichen Rechtspraxis. Dass gerade letzterer Punkt eine enorme Bedeutung hat, zeigt bereits die sehr detaillierte Regelung dieses Rechtsinstitutes durch Richtlinien. Um eine einheitliche Anwendung zu gewährleisten, werden nämlich auch und gerade für diese Einstellungsmodalität von der Generalstaatsanwaltschaft Richtlinien erlassen, die auf Grundlage eines Punktesystems sowohl die Anwendungsvoraussetzungen einer Transaktion allgemein wie auch deliktsbezogen festlegen und die Höhe der zu veranschlagenden Transaktionsbeträge wie auch die Höhe des entsprechenden Strafantrages bestimmen[783]. Letzteres geschieht für den

[782] Cleiren/ Nijboer Strafrecht. Tekst en Commentar 2002, S. 407.

[783] Festgelegt in den sog. Polarisrichtlinien; für eine Übersicht aller bestehenden Richtlinien wird hier verwiesen auf http://www.openbaarministerie.nl/?p=pg&s=522.

Fall, dass sich die Staatsanwaltschaft doch für eine Strafverfolgung entscheidet, nachdem der Beschuldigte entweder die Transaktion verweigert oder nach Annahme einer solchen die ihm auferlegten Bedingungen nicht erfüllt[784]. Letzten Endes hängt es nämlich vom Beschuldigten ab, ob eine mögliche Transaktion auch tatsächlich erfolgreich zustande kommt, da er dem Angebot zustimmen muss, d.h. er kann nicht zu dieser Art der Verfahrenserledigung gezwungen werden.

2. Anwendung des Punktessystems

Das Justizsystem wertet *misdrijven*, ausgenommen solcher, für die das Gesetz eine Freiheitsstrafe von mehr als sechs Jahren vorsieht (Vergehen), anhand einer auf einem Punktesystem beruhenden Rechensumme. Jedem Delikt wird in den (deliktspezifischen) Richtlinien eine bestimmte Grundanzahl an Strafpunkten zugeordnet. Hierbei handelt es sich um das sog. Basisdelikt, d.h. die strafbare Handlung in einfacher Form. So wird z.B. dem Fahrraddiebstahl eine Grundanzahl von 10 Punkten zugerechnet.

Besondere Tatumstände können dazu führen, dass ein Delikt zu einer leichteren oder auch schwereren Bewertung führt, als durch die Grundanzahl an Strafpunkten zunächst vorgesehen ist. So führen z.B. der Waffengebrauch bei Tatbegehung oder hinzutretende inkriminierende Elemente zu Extra-Strafpunkten. Auf der anderen Seite kann es auch zu einer Verringerung an Strafpunkten kommen. Dies ist u.a. dann der Fall, wenn das Delikt im Versuch stecken geblieben ist.

Schließlich zählt als einziger subjektiver Faktor auch die Rückfälligkeit des Beschuldigten. Eine erste Rückfälligkeit führt zu einer Erhöhung an Strafpunkten um 10 %. Bei einer mehrmaligen Rückfälligkeit können je nach deliktspezifischer Festlegung bis zu 20 % hinzugerechnet werden. Die Summe an Strafpunkten wird dann in sog. „Sanktionspunkte“ umgerechnet. Bei einer Anzahl bis zu 180 Strafpunkten steht jeder Strafpunkt für 1 Sanktionspunkt. Darüber hinaus findet ein stetiges Abflachen statt. Ab 181 bis 540 Punkten zählt jeder Strafpunkt ½ Sanktionspunkt, ab 540 nur noch ¼ Sanktionspunkt. Jeder Sanktionspunkt steht für 22 Euro bei einer Geldauflage oder für zwei Stunden gemeinnützige Arbeit.

Beispielsweise wird ein einfacher Fahrraddiebstahl mit 10 Straf- und damit mit 10 Sanktionspunkten bewertet; dies ergibt einen Transaktionsbetrag von 220 Euro (= 10 x 22 Euro). Bis einschließlich einer Summe von 30 Sanktionspunkten kann die Staatsanwaltschaft die Sache mit einer Geldtransaktion abhandeln, ab 31 - 60 Punkten folgt dann die Möglichkeit der Auferlegung gemeinnütziger Arbeit, sollte der Beschuldige dafür in Betracht kommen. Geht es um einen höheren Anteil an Sanktionspunkten, so kann ein Transaktionsverfahren grundsätzlich nicht mehr angeboten werden.

In der Richtlinie sind so viele Faktoren wie möglich beschrieben, die die Bedeutung der einzelnen Straftat genügend abdecken sollen. Mit Ausnahme des Fak-

[784] Tarieventabel enthalten in Tekstenbundel voor misdrijven en Muldergedragingen; siehe unter http://www.openbaarministerie.nl/beleid/docs/tekstenbundel2004.pdf.

tors Rückfälligkeit sind alle Faktoren rein objektiv, ein Geständnis des Beschuldigten wird nicht vorausgesetzt. Spielen in einem Fall auch nach Einschätzung des Staatsanwaltes noch Faktoren eine entscheidende Rolle, die in den Richtlinien unberücksichtigt bleiben, dann kann er in diesem Falle von den sonst bindenden Richtlinien abweichen. Allerdings bedarf es hierfür einer detaillierten Begründung.

3. Verhältnis der Transaktion zur bedingten Einstellung (nach Art. 167 II nlStPO)

Betrachtet man die Regelung des Art. 74 nlStGB im Vergleich zu der oben genannten bedingten Einstellungsbefugnis nach Art. 167 II nlStPO, so kann man sich auf den ersten Blick fragen, wozu es der Einführung einer in den Auflagen limitierten Transaktionsregelung überhaupt bedurfte, wenn die Staatsanwaltschaft doch über die bedingte Einstellung nach Art. 167 II nlStPO an keinen abschließenden Auflagenkatalog gebunden ist. Aus diesem Grunde wird in der niederländischen Literatur Art. 74 nlStGB *de lege ferenda* gefordert, ihn als eine Art bloßer gesetzlicher Konkretisierung der bedingten Einstellung auszugestalten, die vorrangig Anwendung findet und bei deren Anwendbarkeit für eine bedingte Einstellung kein Bedürfnis mehr besteht[785].

Allerdings sind beide Rechtsinstitute von ihrem Grundsatz her sehr verschieden. Zum einen unterliegt das Anwendungsgebiet der bedingten Einstellung keiner Einschränkung, wohingegen die Anwendung einer Transaktion lediglich auf *misdrijven* beschränkt ist, für die das Gesetz keine Freiheitsstrafe von mehr als sechs Jahren vorsieht (Vergehen). Zum anderen ist die bedingte Einstellung vom Resozialisierungsgedanken getragen. Daher bietet diese Verfahrensregelung für die Staatsanwaltschaft die Möglichkeit, eine Art Bewährungszeit aufzuerlegen, innerhalb derer sich der Beschuldigte nichts mehr zu Schulden kommen lassen darf. Auch können besondere Auflagen in Bezug auf das Verhalten des Beschuldigten gestellt werden. Dies sieht das Rechtsinstitut der Transaktion nicht vor.

In der Praxis ähneln sich beide Verfahrensregelungen allerdings so sehr, dass keine prinzipiellen Unterschiede mehr zwischen ihnen bestehen. Daher hat im September 2000 auch der damalige niederländische Justizminister vorgeschlagen, beide Rechtsinstitute in eine gemeinsame Regelung zu fassen[786].

III. Anklage

Sollte keine der außergerichtlichen Verfahrenserledigungen in Betracht kommen, so wird das Gericht durch Anklageerhebung der Staatsanwaltschaft in das weitere Strafverfahren eingeschaltet (Art. 258 nlStPO).

---

[785] Siehe zur Darstellung dieser Auffassung V. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S. 392.
[786] Siehe zum Ganzen V. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S. 392f.

E. Entscheidungen der Polizei am Ende des Ermittlungsverfahrens

Was die polizeiliche Tätigkeit im niederländischen Strafverfahren anbelangt, so ist diese grundsätzlich legalistisch geprägt. Dies mag auf den ersten Blick verwundern, wurde doch zuvor festgestellt, dass in den Niederlanden das Opportunitätsprinzip im Ermittlungsverfahren vorherrscht. Allerdings gilt dieses eben grundsätzlich nur für die Staatsanwaltschaft als Verfahrensherrin. Sie hat das Verfolgungsmonopol inne und damit grundsätzlich auch als einzige das Recht, entscheiden zu können, ob sie eine Strafverfolgung vor Gericht fortführt oder außergerichtlich beendet. Die enge Weisungsgebundenheit der Polizei ihr gegenüber führt hingegen zu einem sehr hierarchisch geprägten Verhältnis beider Organe zueinander. In diesem Rahmen hat sich die Polizei bei ihrem Handeln strikt an die staatsanwaltschaftlichen Vorgaben und Anweisungen zu halten[787]. So trifft sie aufgrund ihrer Verantwortlichkeit der Staatsanwaltschaft gegenüber von Gesetzes wegen eine generelle Verfolgungspflicht, sollte sie von einer Straftat oder dem Verdacht einer solchen Kenntnis erlangen (Art. 153 nlStPO). In dieser Hinsicht ähnelt ihre Stellung stark der der Polizei im deutschen Strafverfahren.

Dennoch ist ihr im niederländischen Strafverfahren eine gewisse Entscheidungsmacht, wenn auch unter der Kontrolle der Staatsanwaltschaft, eingeräumt worden. Gesetzliche Ausnahme der strikten Verfolgungspflicht bietet die Befugnis zur Transaktion und zu einer begrenzten Verfahrensbeendigung im Jugendstrafverfahren. Des Weiteren sind auch in der Praxis weitere Modalitäten geschaffen worden, die eine Lockerung des strikten Verfolgungsprinzips und eine verstärkte Mitwirkungsbefugnis am Strafverfahren bewirken.

I. Transaktionsbefugnis

Abgeleitet aus der staatsanwaltschaftlichen Transaktionsbefugnis (Art. 74 nlStGB) kann gem. Art. 74 c nlStGB auch der Polizei durch allgemeine Verordnung das Recht eingeräumt werden, unter bestimmten Voraussetzungen eine Transaktion anzubieten. Im Gegensatz zu den vielfältigen Bedingungen, die von der Staatsanwaltschaft im Rahmen der Transaktion an eine Verfahrenseinstellung geknüpft werden können, hat die Polizei lediglich die Möglichkeit, das Verfahren gegen eine Geldzahlung des Beschuldigten einzustellen. Bis Anfang der 90er Jahre war eine solche polizeiliche Verfahrensbeendigung nur bei begangenen Übertretungen anwendbar (aktuell geregelt in Art. 74 c I nlStGB)[788]. Dies betraf in der Praxis überwiegend Übertretungen im Straßenverkehr. Nachdem 1992 ein überwiegender Teil der Verkehrsübertretungen in ein rein verwaltungsrechtliches Verfahren überführt worden war (Gesetz v. 03.07.1989 (WAHV), Stb. 300), wurde durch Gesetz vom 16.09.1994 der Anwendungsbereich der Polizeitransaktion auch auf leichte *misdrij-*

---

[787] Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part III.1.

[788] Erstmals eingeführt wurde die Polizeitransaktion für Übertretungen durch Gesetz v. 09.01.1958; siehe hierzu V. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S. 316.

ven ausgedehnt, die nach deutschem Rechtsverständnis als *leichte Vergehen* einzuordnen sind (aktuell geregelt in Art. 74 c III nlStGB)[789].

1. Gesetzlich bestimmte Anwendungsvoraussetzungen

Art. 74 c nlStGB lautet wie folgt[790]:

Art. 74 c. [Transaktion Polizei]

(1) Durch oder aufgrund allgemeiner Verordnung kann an dazu befugte Ermittlungsbeamte in durch diese Verordnung bezeichneten Fällen von bestimmten Übertretungen, die durch Personen begangen wurden, die das Mindestalter von 12 Jahren erreicht haben, widerruflich die Befugnis verliehen werden, die in Art 74 I der Staatsanwaltschaft zuerkannt ist.

(2) Die zu stellende Auflage besteht in der Bezahlung einer bestimmten Geldsumme. Durch oder aufgrund allgemeiner Verordnung sind Vorschriften über die Art und Weise der Bezahlung wie auch über den Zeitraum, innerhalb dessen die Bezahlung erfolgen muss, zu erlassen.

(3) Absatz 1 und 2 sind entsprechend anwendbar auf einfache Fälle von Vergehen (*misdrijven)*, wie die in Art. 74 I bestimmten, die durch Personen begangen wurden, die das 18. Lebensjahr erreicht haben, vorausgesetzt, dass der zu bezahlende Geldbetrag einen Höchstbetrag von 350 Euro nicht überschreitet.

(4) Die mit der in Absatz 1 bestimmten Befugnis ausgestatteten Beamten machen von dieser anhand von Richtlinien Gebrauch, die von der Generalstaatsanwaltschaft erlassen werden.

(5) Durch oder aufgrund allgemeiner Verordnung sind Vorgaben über die Ernennung der in Absatz 1 bezeichneten Ermittlungsbeamten, die Kontrolle der Art und Weise, in der sie von dem ihnen verliehenen Recht Gebrauch machen wie auch über die Entbindung eines Beamten von diesem Recht zu erlassen.

(6) Durch oder aufgrund allgemeiner Verordnung sind Vorschriften bezüglich der Verantwortlichkeit von den gemäß Absatz 2 und 3 bezahlten Geldern zu erlassen.

(7) Bei der Erteilung der Auflage seitens der Ermittlungsbeamten sind die Artikel 74 III und 74 b entsprechend anwendbar.

Zusammengefasst müssen gem. Art. 74 c StGB für das Angebot einer Polizeitransaktion demnach folgende Voraussetzungen vorliegen:

- Bei der Anwendung auf Übertretungen (*overtredingen*) muss der Beschuldigte mindestens 12 Jahre alt sein (74 c I nlStGB).
- Bei der Anwendung auf Vergehen (*misdrivjen*) muss der Beschuldigte mindestens 18 Jahre alt sein (Art. 74 c III nlStGB).
- Die für die Straftat gesetzlich vorgesehene Freiheitsstrafe darf sechs Jahre nicht überschreiten, 74 c III iVm 74 nlStGB.
- Betreffend ein Vergehen (*misdrif*) muss der vorliegende Sachverhalt einfach gelagert sein.
- Der auferlegte Geldbetrag darf eine Höhe von 350 Euro nicht überschreiten.

[789] Gesetz v. 16.09.1993 (Politiewet 1993), Stb. 516.
[790] Die deutsche Übersetzung erfolgte durch die Verfasserin.

2. Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben zur Polizeitransaktion durch Transaktionsbeschluss 1994

Mit dem Transaktionsbeschluss vom 09.05.1994 wurde von der gesetzlichen Ermächtigungsnorm Gebrauch gemacht und die Befugnis zur Transaktion in Fällen leichter Vergehen auf die Polizei übertragen. Die gesetzlich bestimmten Voraussetzungen wurden durch das Justizministerium auch in Bezug auf die Anwendung bei Übertretungen ergänzt und konkretisiert[791]. Es wurden Ermittlungsbeamte ernannt, denen eine solche Transaktionsbefugnis verliehen ist, Delikte festgelegt, die für ein Angebot zur Transaktion in Betracht kommen und konkrete Vorgaben zum gesamten Verfahrensverlauf bis hin zum Eingang des Geldes bei der Justizkasse gemacht.

2.1. Nähere Bestimmung des Anwendungsbereichs

Gem. Art. 3 des Transaktionsbeschlusses werden als Sachen, für die eine Transaktion in Betracht kommt, lediglich angesehen:

1. Sachen, bestimmt in der Anlage zum Transaktionsbeschluss sowie in Richtlinien der Staatsanwaltschaft, die Vergehen nach Art. 310, 321 nlStGB betreffen (Diebstahl und Unterschlagung). Das zugeeignete Gut darf einen Wert von höchstens 120 Euro nicht übersteigen. Der Verdächtige muss das 18. Lebensjahr vollendet haben.

2. Sachen, erwähnt in der Anlage des Transaktionsbeschlusses sowie näher umschrieben in den staatsanwaltschaftlichen Richtlinien, die die Entdeckung eines Vergehens i.S.d. Art. 8 II WVW 1994 betreffen. D.h., dass die dort bestimmte Untersuchung ergibt, dass der Atemalkoholgehalt nicht mehr als 350 AAG in mg/l bzw. der Blutalkoholwert (BAK) nicht mehr als 0,8 Promille beträgt. Der Beschuldigte muss das 18. Lebensjahr bereits vollendet haben.

3. In Fällen von Übertretungen, bei denen der Täter entweder auf frischer Tat oder mit technischen Hilfsmitteln durch die dazu befugten Beamten entdeckt wurde. Der Verdächtige muss das 12. Lebensjahr erreicht hat. Weiter muss die Tat zu einer Kategorie gehören, die in der Anlage des Beschlusses erwähnt ist. In einschlägigen Fällen des Art. 181 I Wegeverkehrsrechts 1994 (WVW) muss die Tat durch den Eigentümer oder Halter des Fahrzeuges begangen worden sein[792].

4. In Fällen von Verkehrsübertretungen, bei denen der Täter auf frischer Tat oder mit technischen Hilfsmitteln entdeckt wurde. Die in Frage kommenden Verkehrsübertretungen sind in der Anlage des Beschlusses bestimmt und

[791] Transaktionsbeschluss (Transactiebesluit) v. 09.05.1994, Stb 390; einsehbar unter http://www.openbaarministerie.nl/beleid/docs/tekstenbundel2004.pdf.

[792] Dieser Absatz ist in der neuen Fassung des Transaktionsbeschlusses v. 01.01.04 entfernt worden. Die Transaktion ist seitdem nicht mehr auf diesen Vergehenstatbestand anwendbar.

durch Art. 169 nlMilitär-StGB unter Strafe gestellt. Der Beschuldigte muss ein Angehöriger des Militärs sein und die Tat zu einer Kategorie gehören, die in der Anlage des Beschlusses erwähnt ist. In Fällen des Art. 181 I WVW muss der Täter Eigentümer oder Halter des Fahrzeuges sein. Das Fahrzeug, mit dem die Tat begangen wurde, darf nicht zu den Militärfahrzeugen gehören. Weiter muss die Tat auf militärischem Gebiet begangen worden sein.

2.2. Zur Anwendung befugte Beamte

Laut Art. 2 des Transaktionsbeschlusses sind für die verschiedenen Delikte auch unterschiedliche Beamte bei Anwendung einer Transaktion zuständig.

So wird für die Anwendung der Transaktion auf die bezeichneten Vergehen diese Befugnis den Hilfsbeamten nach Art. 154 a, b sowie denen nach Art. 154 c nlStPO der Königlichen Militärpolizei zuerkannt.

Für die Anwendung der Transaktion auf die bezeichneten Übertretungen (mit Ausnahme der Übertretungen auf militärischem Gebiet) wird die Befugnis allen Polizeibeamten i.S.d. Art. 141 b nlStPO wie auch bestimmten Beamten beim landesweiten Polizeidienst zuerkannt. Ebenso ist in diesen Sachen die Befugnis auserwählten Ermittlungsbeamten der Verkehrs- und Wasserpolizei sowie für ausgewählten Ermittlungsbeamten der Verwaltungs-/Ermittlungsbehörden des Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Fischerei verliehen worden, soweit diese mit den Ermittlungen von (bestimmten) Straftaten in diesem Bereich betraut sind.

In diesen Fällen sowie auch bei den auf militärischem Gebiet begangenen Übertretungen sind die Beamten der Königlichen Militärpolizei nach Art. 141 c nlStPO befugt, wenn sie mit der Ausführung von Polizeiangelegenheiten betraut werden[793].

2.3. Möglichkeiten einer Beschränkung der polizeilichen Transaktionsbefugnis seitens der Staatsanwaltschaft

Allgemeine Beschränkung der Transaktionsbefugnis durch die Staatsanwaltschaft

Der Oberstaatsanwalt eines Amtsbezirkes kann unter Umständen verfügen, dass von einer Transaktion in bestimmten Gebieten oder auf bestimmten Verkehrswegen innerhalb seines Amtsbezirkes oder in bestimmten Sachen kein Gebrauch zu machen ist, wenn nach seiner Auffassung rechtliche Belange dies gebieten (Art. 5 Transaktionsbeschluss).

Für einen solchen Beschluss bedarf es grundsätzlich der Abstimmung mit dem Vorgesetzten der betroffenen Polizeibehörde. Diese kann allerdings dann unterbleiben, wenn der Staatsanwalt es für nötig erachtet, dass im gesamten Amtsbezirk in bestimmten Sachen durch einen befugten Beamten kein Gebrauch von der

793 In Art. 6 I Politiewet 1993 bestimmt.

Transaktion zu machen ist. Der betroffene Vorgesetzte trägt im Weiteren die Verantwortung für die Ausführung dieses Beschlusses.

Beschränkung der Befugnis im Einzelfall

Weiter kann der Oberstaatsanwalt auch bestimmen, dass, sollte nach seiner Beurteilung die Aufgabenerfüllung eines befugten Beamten dies erfordern, bis zu seiner ausdrücklichen Zustimmung im Einzelfall der Beamte von seiner Transaktionsbefugnis keinen Gebrauch zu machen hat (Art. 4 Transaktionsbeschluss). Eine solche Verfügung trifft der Staatsanwalt nur unter Anhörung des Vorgesetzten der betroffenen Polizeibehörde. Auch in diesem Fall trägt der Polizeichef die Verantwortung für die Befolgung der Verfügung. Der Oberstaatsanwalt gibt seine endgültige Zustimmung erst nach eingehender Prüfung der Sachlage.

2.4. Regelungen zum Verfahrensablauf

Liegt dem Beamten ein Sachverhalt vor, der sich nach seiner Ansicht für das Angebot einer Transaktion eignet, so bietet er eine solche dem Beschuldigten an. Bei der Beurteilung des Sachverhaltes bedient sich der Ermittlungsbeamte einer von der Generalstaatsanwaltschaft erstellten Liste mit für eine Transaktion geeigneten Delikten und den dafür genau festgelegten Geldsummen. Der Höchstbetrag, der veranschlagt werden kann, beläuft sich auf 350 Euro. Von diesen Vorgaben darf nicht abgewichen werden.

Die in dieser Liste aufgeführten Delikte und die jeweiligen Transaktionsbeträge sind einer Tariftabelle entnommen. Diese wurde für die gleichmäßige Handhabe aller Delikte seitens der Strafverfolgungsorgane geschaffen[794]. Hierin ist zum einen für jedes Delikt bestimmt, durch welches Strafverfolgungsorgan es Erledigung finden kann. Die Taten, die mittels einer Polizeitransaktion erledigt werden können, sind mit einem „p“ gekennzeichnet. Zum anderen sind die einzelnen Delikte in Kategorien unterteilt. Für jedes Delikt wird dann in der einschlägigen Kategorie ein bestimmter Tarif festgelegt, der im Einzelfall zu veranschlagen ist. Überdies ist für den Fall, dass der Beschuldigte den von der Polizei auferlegten Geldbetrag nicht zahlt, genau festgelegt, welcher Transaktionsbetrag dann auf staatsanwaltschaftlicher Ebene veranschlagt werden kann bzw. welche Höhe die zu fordernde Geldstrafe bei Anklageerhebung zu betragen hat.

- *Beispiel 1* Ladendiebstahl/Unterschlagung

Der Ladendiebstahl/die Unterschlagung ist eine für die Polizeitransaktion geeignete Straftat. Nach der Tariftabelle beträgt bei einem Wert des gestohlenen/unterschlagenen Gutes bis einschließlich 50 Euro die Höhe des von der Polizei zu veranschlagenden Transaktionsbetrages 125 Euro. Bei einem Sachwert bis zu 120 Euro ist dem Betroffenen eine Zahlung von 210 Euro aufzuerlegen. Sollte der Betroffene dieser Zahlung nicht nachkommen, so beträgt die Höhe einer

[794] Tarieventabel enthalten in Tekstenbundel voor misdrijven en Muldergedragingen 2004, a.a.O.

im Weiteren möglichen staatsanwaltschaftlichen Transaktion 155/265 Euro. Scheitert die staatsanwaltschaftliche Transaktion, kann Strafantrag bei Gericht gestellt werden, uns zwar in diesem Falle in Höhe von 185/315 Euro.

- *Beispiel 2* Trunkenheitsfahrt mit dem Moped und einer BAK von 0,54 – 1,0 Promille

Hier ist eine Polizeitransaktion in Höhe von 85 Euro zu veranschlagen, bei der Staatsanwaltschaft eine solche in einer Höhe von 110 Euro. Eine Geldstrafe ist in Höhe von 130 Euro zu beantragen.

Der Beamte darf in keinem Falle eine andere Bedingung stellen als die Bezahlung einer Geldauflage. Dem Betroffenen ist unaufgefordert Einsicht in diese Liste zu geben. Stimmt der Beschuldigte einer Transaktion zu und kommt es zu deren tatsächlichem Gebrauch, hat der befugte Ermittlungsbeamte dem Betroffenen gegenüber den Beschluss schriftlich kenntlich zu machen und ihm die Bedingung aufzuerlegen. Bei Anwesenheit des Beschuldigten wird ihm der Bescheid persönlich ausgehändigt. Anderenfalls ist der Bescheid an dem Fahrzeug zu hinterlassen, mit dem die Straftat begangen wurde, oder dem Beschuldigten so schnell wie möglich zuzusenden. Hierbei wird ein vom Justizminister erstelltes Formblatt verwendet (Art. 8 Transaktionsbeschluss). Ebenso werden alle formellen Anforderungen von diesem vorgegeben.

Die Bezahlung der Geldsumme erfolgt spätestens sechs Wochen nach dem Tag der Entdeckung der Straftat durch die Überweisung auf ein dafür eingerichtetes Konto bei der zentralen, unabhängigen Justizkasse (*centraal justitiële incassobureau* (*CJIB*)). Die Justizkasse arbeitet eng mit den befugten Beamten zusammen. Sie hat diese bei der Geldeintreibung zu unterstützen. Den eintreibenden Beamten liegt ebenfalls die Liste mit den in Frage kommenden Delikten und den Auflagesummen vor. Im Gegenzug ist die Polizei verpflichtet, die Beamten der Justizkasse mit allen Informationen zu versorgen, die für deren Aufgabenerfüllung von Bedeutung sind.

In besonderen Fällen kann die Bezahlung auch an einer anderen durch den befugten Beamten angewiesenen Stelle erfolgen[795]. Hierfür kommt nur ein Polizeibüro oder ein Brigadebüro in Frage. Die Zahlungsfrist verkürzt sich dabei auf zwei Wochen. Dem Betroffenen ist umgehend ein Bezahlungsbeleg auszustellen. Dieser wird vom einziehenden Beamten ausgefüllt und unterzeichnet. Der Vorgang wird bei der Polizeibehörde registriert und umgehend an die Justizkasse weitergeleitet.

Das durch die Justizkasse im Rahmen der Art. 74, 74 c StGB eingeholte Geld wird zur weiteren Verwendung der Staatsanwaltschaft überlassen.

2.5. Kontrolle polizeilichen Handelns (Art. 10 Transaktionsbeschluss)

Die strikten Verfahrensvorgaben, wie die zwingende Verwendung der erstellten Deliktsliste und die formellen Anforderungen, sollen eine einheitliche Anwendung

[795] Dies ist z.B. dann der Fall, wenn es sich um einen ausländischen Beschuldigten ohne festen Wohnsitz in den Niederlanden handelt.

der Transaktion gewährleisten. Sollte ein Transaktionsverfahren nicht erfolgreich zum Abschluss kommen, so sendet die Polizei den Fall zur weiteren Entscheidung an die Staatsanwaltschaft.

Überdies wird der einzelne Beamte in seinem Handeln von Seiten der Staatsanwaltschaft streng kontrolliert. So hat er jede Sache, bei der er eine Bedingung zum Absehen von der Strafverfolgung gestellt hat, wie auch die Art und Weise, in der die Erfüllung der Geldauflage stattgefunden hat, zu registrieren. Diese Registrierungen werden spätestens nach einem Jahr unaufgefordert der zuständigen Staatsanwaltschaft anhand von Übersichtslisten zugänglich gemacht.

Des Weiteren erhält der Oberstaatsanwalt von dem Behördenchef periodisch Berichterstattung über die Art und Weise, in der von der Transaktionsbefugnis in seinem Amtsbezirk Gebrauch gemacht wurde. Der leitende Landesstaatsanwalt gewinnt auf dieselbe Weise Einblick in die Gebrauchmachung der Transaktion durch den landesweiten Polizeidienst.

In diesen Berichten soll insbesondere festgelegt werden:

- die Anzahl der Sachen, in denen eine Transaktion angewandt und auch angenommen wurde.
- die Anzahl und die Art der Beschwerden, die auf den Gebrauch einer Transaktion hin eingegangen sind und wie auf diese reagiert wurde.
- eine Übersicht über die Art und Weise, in der die Polizei die Transaktion ausführt.

Diese Angaben sollen einer gemeinsamen Abstimmung zwischen der Staatsanwaltschaft und der Polizei dienen. Eine solche soll mindestens einmal pro Jahr stattfinden.

3. Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben zur Polizeitransaktion durch Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft[796]

Die Ermittlungsbeamten machen von ihrer Transaktionsbefugnis im Rahmen dieser Vorgaben und entsprechend den seitens der Generalstaatsanwaltschaft hierzu erlassenen Richtlinien Gebrauch. Die Polizeitransaktion ist anhand von strikten Vorgaben noch detaillierter geregelt und ihr Anwendungsbereich noch mehr beschränkt, als es die Transaktionsbefugnis der Staatsanwaltschaft ist. So hat gem. Art. 74 c IV nlStGB die Generalstaatsanwaltschaft die Aufgabe, die Ausführung der Transaktion durch die Polizei anhand von Richtlinien näher zu bestimmen.

---

[796] Richtlinie der Generalstaatsanwaltschaft zur Begrenzung der Transaktionsbefugnis v. 01.03.2000 (Aanwijzing begrenzing transactiebevoegdheid politie), seit 2004 aufgenommen in genereller Richtlinie zu strafverfahrensrechtlichen Tarifen und Tatumschreibungen für Verbrechen, Übertretungen und administrative Verkehrsverstöße vom 01.01.2004 (Richtlijn voor strafvordering Tarieven en feitomschrijvingen voor misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de wet administra tieve handhaving verkeersvoorschriften); beide einsehbar unter http://www.openbaarministerie.nl/?p=pg&s=414 unter verkeer.

Gemäß den von der Generalstaatsanwaltschaft erlassenen Richtlinien zur Begrenzung der Transaktionsbefugnis ist in folgenden Fällen von dem Angebot einer Transaktion abzusehen:

- wenn der Ermittlungsbeamte oder einer seiner nächsten Familienangehörigen von der Tat oder ihren Folgen betroffen ist,
- wenn divergierende Ansichten über die Tat oder die Strafbarkeit zwischen dem Ermittlungsbeamten und dem Beschuldigten bestehen,
- wenn die Tat zu einem Schaden geführt hat, bzw. wenn keine Schadenswiedergutmachung erfolgt ist,
- wenn eine Beschlagnahme stattgefunden hat oder wenn nur unfreiwillig von der Sache Abstand genommen wurde,
- wenn die Tat zusammen mit weiteren strafbaren Handlungen entdeckt wurde, bei denen ein Protokoll erstellt wurde, mit Ausnahme eines Zusammentreffens von Art. 30 Personenbeförderungsgesetz (*Wet Personenvervoer*) und dem Art. 435 nlStGB (*Missbrauch von Titeln, Abzeichen und Berufsbezeichnungen*),
- wenn das Militärgericht ausschließlich zuständig ist,
- wenn der Betroffene Schiffer ist und diesem zugleich ein Fahrverbot auferlegt wurde (außer es handelt sich um einen Schiffer ohne Fahrerlaubnis oder nicht um eine geschäftliche Fahrt).

4. Deliktspezifische Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben zur Polizeitransaktion durch Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft

4.1. Regelung des Anwendungsbereichs am Beispiel Diebstahl und Unterschlagung

Die Generalstaatsanwaltschaft hat zur Anwendung der Transaktion auf den einfachen Diebstahl und die Unterschlagung eine Richtlinie erlassen, welche die gesetzlichen Vorgaben konkretisiert[797].

Hiernach wird die Anwendung der Transaktion auf diese beiden Delikte von einigen weiteren Bedingungen abhängig gemacht. Liegen diese nicht vollständig vor, hat die Polizei von einem Angebot abzusehen. Sie hat dann ein vollständiges Protokoll zu erstellen und dieses an die Staatsanwaltschaft weiterzuleiten.

Diese zusätzlichen Voraussetzungen sind

- *Die Rückgabe der Sache/Schadenswiedergutmachung*

Die Sache muss, wenn möglich, zurückgegeben werden, bzw. der entstandene Schaden muss umgehend wieder gutgemacht worden sein.

---

[797] Richtlinie der Generalstaatsanwaltschaft zur Anwendung der Polizeitransaktion bei Ladendiebstahl und bei Unterschlagung v. 29.06.1999 (Aanwijzing politietransactie inzake envoudige winkeldiefstal en -verduistering), erneuert durch die Richtlinie der Generalsstaatsanwaltschaft zur Anwendung der Polizeitransaktion bei einfachem Diebstahl und bei Unterschlagung v. 01.01.2004 (Aanwijzing politietransactie inzake eenvoudige diefstal en -verduistering); einsehbar unter http://www.openbaarministerie.nl/?p=pg&s=414 unter transacties.

- *Beschuldigter auf frischer Tat betroffen/ Geständnis*

Unter dem Aspekt der Rechtssicherheit darf keinerlei Zweifel über die Beteiligung des Beschuldigten an der Tat bestehen. Um jeden Zweifel auszuschließen, muss daher der Beschuldigte entweder auf frischer Tat betroffen sein oder ein Geständnis abgelegt haben.

- *Einfache Form der Tat*

Die Regelung bezieht sich allein auf einfachgelagerte Fälle. Daher darf es sich nicht um eine besondere Form der Tatbegehung handeln. Es darf keine Mittäterschaft oder irgendeine Form von Gewaltanwendung oder Bedrohung vorliegen, die Tat nicht von raffinierter Planung geprägt oder in Verbindung mit anderen Taten begangen worden sein.

- *Keine Rückfälligkeit des Beschuldigten*

Der Beschuldigte darf nicht innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren nach dem Datum der letzten Eintragung in das HKS rückfällig geworden sein. Von Rückfälligen im Sinne dieser Richtlinie ist dann die Rede, wenn eine vorherige Eintragung in das HKS wegen eines zuvor begangenen Diebstahls, einer Unterschlagung oder Hehlerei (Art. 310, 311, 321, 416 und 417 nlStGB) erfolgt. Die Rückfälligkeit wird grundsätzlich über diesen Zeitraum nach Eintragung in das HKS kontrolliert. Ebenso muss die Polizei aber auch von einem Angebot zur Transaktion absehen, wenn sie innerhalb der fünf Jahre auf andere Weise Kenntnis von einer vorherigen Verurteilung oder einer Anwendung der Transaktion wegen dieser Delikte erlangt.

- *Geringwertigkeit der Sache*

Eine Polizeitransaktion ist nur möglich, wenn die gestohlene bzw. unterschlagene Sache einen maximalen Wert von 120 Euro hat[798]. Allerdings kann gemäß dieser Richtlinie in Fällen sehr geringwertiger Sachen von einer Transaktion abgesehen werden[799].

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so kann eine Polizeitransaktion grundsätzlich angeboten werden. Es steht dem Verdächtigen aber auch hier frei, nicht auf dieses Angebot einzugehen.

Bei und nach Anbieten einer Transaktion durch die Polizei müssen zudem bestimmte Verfahrensvoraussetzungen erfüllt werden. So sollen zur Vermeidung vermehrten Arbeitsaufwandes in jedem Falle die wichtigsten Umstände des Sachverhaltes in einem „verkürzten" Protokoll festgehalten werden. Dies hat schon für den Fall der Nichterfüllung der Auflage zu geschehen. Wird die Geldauflage nämlich nicht bezahlt, so muss ein ausführliches Protokoll angefertigt werden, welches dann zur weiteren Strafverfolgung regulär an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet

---

[798] Durch die festgelegte Wertgrenze soll erreicht werden, dass die Betroffenen landesweit mit einer einheitlichen Reaktion konfrontiert werden. Was die Untergrenze einer Transaktion anbelangt, so ist eine solche nicht explizit festgelegt, eine Transaktion damit grundsätzlich immer möglich.

[799] In diesen Fällen kann das Verfahren folgenlos eingestellt werden (*politiesepot*); vgl. hierzu nähere Ausführungen unter Teil 3, Kap. 5, E.V.

wird. Für diesen Fall ist es erforderlich, dass der Beamte alle vorgefundenen Umstände wie offenkundig vorliegende Beweise, Personalien des Betroffenen und alle Fakten zum Geschehen registriert, um im Zweifelsfalle doch noch ein vollständiges Protokoll anfertigen zu können. Ebenso hat in den Fällen, in denen eine direkte Bezahlung bei der Polizei erfolgt, ein Vermerk darüber, ob die Bedingung erfüllt wurde, zu erfolgen. Grundsätzlich ist hierfür eine stichpunktartige Auflistung der Tatumstände, beispielsweise anhand einer Checkliste, im Protokoll ausreichend. Diese Daten werden im HKS (*HerKenningsSystem*) gespeichert[800].

Ebenfalls findet laut Richtlinie neuerdings auch eine Registrierung aller zustande gekommenen Transaktionen im justiziellen Verfahrensregister in Almelo (*justitiële documentatiedienst*)[801] statt. Hierfür hat die Polizei Angaben zur Person des Betroffenen, Daten zur Tatbegehung und zum einschlägigen Delikt, dem Transaktionsbetrag und ggf. noch Angaben zur erfolgten Bezahlung zu machen. Die Staatsanwaltschaft hat auf dieses Register Zugriff. Sie kann sich hier, beispielsweise anhand von angeforderten Übersichtslisten über erfolgte Polizeitransaktionen, Einsicht in die tatsächliche Anwendung verschaffen. Ebenso erhält sie dadurch auch die Handhabe, stichprobenartig die Anwendung der Transaktion im Einzelfall zu überprüfen.

Des Weiteren wird die Polizei dazu angehalten, in jedem Falle das Opfer über das Angebot zur Transaktion an den Täter zu informieren. Zwar ist eine der Anwendungsvoraussetzungen auf Diebstahlsdelikte, dass das gestohlene Gut zurückgegeben bzw. der Schaden anderweitig wieder gutgemacht wurde. Insofern erscheint es relativ unwahrscheinlich, dass der von der Tat Betroffene von der Möglichkeit der Beschwerde bzw. des Klagerechtes nach Art. 12 iVm 12 k nlStPO Gebrauch machen wird. Dennoch darf die Möglichkeit, dass das Opfer erst nach erfolgreich durchgeführter Transaktion einen ihm entstandenen Schaden feststellt,

---

[800] Das HKS ist ein seit 1986 bestehendes polizeiliches Erkennungssystem. Es besteht landesweit in allen regionalen Polizeibehörden. Hierin werden alle entdeckten misdrijven (Vergehen/Verbrechen, aber keine *overtredingen*) wie auch die Personendaten der Beschuldigten gespeichert, bei denen ein Protokoll angefertigt wurde, d.h. ein Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde. Da bei der Durchführung einer Polizeitransaktion ein solches Protokoll grds. nicht angefertigt werden muss, erfolgt auch nicht zwingend eine Registrierung. In der Praxis wird bei den meisten Polizeibehörden mittlerweile ein Protokoll in verkürzter Form erstellt. Im Falle der Polizeitransaktion bei einfachem Diebstahl wie auch bei Trunkenheit im StV ist eine Registrierung im HKS explizit durch die Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft vorgesehen. Grundsätzlich hat jede regionale Polizeibehörde ihre eigene Datenbank, die sie führt und verwaltet. Um die Daten landesweit den anderen Polizeibehörden zur Identifizierung von überregional agierenden Straftätern zugänglich zu machen, wurde bei den nationalen Polizeibehörden eine landesweite Datenbank geschaffen, die das Aufspüren der Täter erleichtern soll. Ein speziell dafür ins Leben gerufener Verwaltungsapparat überwacht den Zugang zu dieser Datenbank. (vgl. nähere Beschreibung W.M. Garnier (WODC), Criminaliteit en rechtshandhaving 2001, S. 237).

[801] Dies ist ein automatisiertes, justizielles Verfahrensregister. Hier werden alle personengebundenen Daten über Verfahren bzgl. aller *misdrijven* (Vergehen/Verbrechen) und einer gewissen Anzahl an Übertretungen, die nach 1996 durch die Justiz (Staatsanwaltschaft und Gericht) abgehandelt wurden, gespeichert. Daten bezüglich durchgeführter Polizeitransaktionen werden diesem Verfahrensregister von der CJIB übermittelt (vgl. nähere Beschreibung W.M. Garnier (WODC), Criminaliteit en rechtshandhaving 2001, S. 244).

nicht außer Acht gelassen werden. In diesem Falle muss es die Möglichkeit haben, sich zu beschweren. Daher ist es über das Verfahren zu informieren. Konkret bedeutet dies, dass die Polizei das Opfer fragen muss, ob es über den weiteren Verlauf in Kenntnis gesetzt werden will. Sollte dies der Fall sein, so werden ihm im Weiteren alle relevanten Informationen, insbesondere solche über das Angebot und das Zustandekommen der Transaktion, zugesandt. Kommt die Transaktion im Nachhinein doch nicht erfolgreich zustande, so wird mit Aktenübergabe dann die Staatsanwaltschaft davon in Kenntnis gesetzt, ob das Opfer weitere Informationen über den Verfahrensstand verlangt hat.

4.2. Regelung des Anwendungsbereichs am Beispiel Fahren unter Alkoholeinfluss

Die Generalstaatsanwaltschaft hat auch zur Anwendung der Transaktion auf Fälle von Trunkenheit im Straßenverkehr eine Richtlinie erlassen, welche die gesetzlichen Vorgaben konkretisiert[802].

Nach dem zweiten Kapitel der Richtlinie wird die Anwendung der Polizeitransaktion auf dieses Delikt von einigen weiteren Bedingungen abhängig gemacht. Liegen diese nicht vollständig vor, hat die Polizei von einem Angebot abzusehen. Sie hat dann ein vollständiges Protokoll zu erstellen und dieses an die Staatsanwaltschaft weiterzuleiten.

Die Polizei kann dem Beschuldigten eine Polizeitransaktion anbieten, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- Der Beschuldigte kann als *Fahrer des Fahrzeuges* angesehen werden.
- Eine *Blut- und Atemalkoholuntersuchung* wurde durchgeführt.

Der Beschuldigte hat sich einer Untersuchung des Atems (bestimmt in Art. 8 II a) WVW 1994) ebenso wie einer Blutuntersuchung (Art. 8 II b) WVW 1994) unterzogen.

- Bestimmte *Grenzwerte* dürfen *nicht überschritten* sein.

Das Ergebnis der unter dem vorherigen Punkt bestimmten Untersuchung soll innerhalb der folgenden Grenzen liegen:

1. Bei Fahrern eines Motorfahrzeugs (ausgenommen Mopeds) liegt der Bereich bei einem Atemalkoholwert von 235–350 mg/l bzw. einem BAK zwischen 0,54–0,80 Promille.
2. Fahrer von Mopeds müssen einen Atemalkoholwert von 235–435 mg/l bzw. eine BAK zwischen 0,54–1,00 Promille aufweisen.

[802] Anwendung einer Polizeitransaktion durch untergesetzliche Normen am Beispiel Fahren unter Alkoholeinfluss v. 03.12.1997, in Kraft getreten am 01.01.1998, gültig bis 01.06.2003 (Richtlijn inzaken rijden onder invloed gebaseerd op de Wegenverkeerswet 1994). Seit dem 01.01.2004 ist diese nicht mehr gültig.

3. Fahrradfahrer, die einen Atemalkoholwert ab einschließlich 235 mg/l bzw. eine BAK ab einschließlich 0,54 Promille aufweisen, werden vom Anwendungsbereich einer Polizeitransaktion umfasst.

- Der Beschuldigte hat *keine Gegenuntersuchung verlangt*.
- Es handelt sich um eine *einzelne Tat*.

Es handelt sich um eine einzelne Tat oder um eine Verbindung mit höchstens zwei Übertretungen oder um einen Tatbestand nach dem *Muldergesetz* (WAHV)[803], für die eine Transaktion angeboten werden kann, bzw. bei denen eine administrative Sanktion auferlegt werden kann.

- Es ist *kein Schaden* oder eine *Verletzung* entstanden, der/ die nicht wiedergutgemacht wurde.
- Es ist zu *keiner Beschlagnahme* gekommen.
- Es liegt *keine Rückfälligkeit des Beschuldigten* vor.

Es darf sich um keine Rückfälligkeit innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren nach der letzten Registrierung einer begangenen Alkholstraftat (*alcoholmisdrijf*) nach den Art. 8, 163 und Art. 6 jo. 175 II WVW 1994 im HKS handeln. Bezüglich der Eintragung ins HKS soll die behandelnde Polizeiinstanz auch diejenige des Wohnorts des Betroffenen konsultieren, sollte dieser vom Tatort abweichen. Solange die Transaktion nicht bezahlt wurde oder das Verfahren noch nicht an die Staatsanwaltschaft weiter geleitet wurde, findet keine Registrierung im HKS statt. Auch wird selbstverständlich von dem Angebot zu einer Transaktion abgesehen, wenn die Polizei auf irgendeine andere Weise davon Kenntnis trägt, dass eine vorherige Verurteilung oder eine Transaktion innerhalb des Zeitraumes von fünf Jahren der neuen Tat vorausging.

Die Verfahrensvoraussetzungen sind dieselben wie bei der Polizeitransaktion in Fällen des einfachen Diebstahls und der Unterschlagung[804].

II. Rechtstatsächliche Anwendung der Polizeitransaktion

Die dargestellten untergesetzlichen Bestimmungen vermitteln einen relativ detaillierten Eindruck darüber, wie der Anwendungsbereich der Polizeitransaktion deliktspezifisch ausgestaltet ist. Zu klären bleibt aber, welche tatsächliche Bedeutung der Transaktion in der Strafverfolgungspraxis zukommt.

Ihren Hauptanwendungsbereich findet die Polizeitransaktion bei den Übertretungen, da die Transaktion originär für die Behandlung von Übertretungen ein-

[803] Gesetz über die administrative Handhabe von Verkehrsstraftaten.

[804] Es wird hier noch einmal explizit auf die Möglichkeit der Bezahlung direkt bei der Polizei und der in diesem Falle auf 14 Tage verkürzten Zahlungsfrist hingewiesen. Insbesondere, weil eine solche Möglichkeit bei Barzahlung meistens bei ausländischen Straftätern, oft Durchreisenden, Anwendung findet und dieses Verkehrsdelikt von den drei möglichen Einstellungsdelikten in diesem Falle am wahrscheinlichsten ist.

geführt wurde. Deren Bedeutung für die Entlastung der Justiz bei der Verfahrensbearbeitung dieser Straftatenkategorie ist enorm. 2002 wurde bei 219.000 Übertretungen auf diese Weise reagiert[805].

Doch trotz der praktischen Bedeutung der polizeilichen Transaktion in diesem Deliktsbereich ist es unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten angebracht, diese Delikte bei der rechtstatsächlichen Betrachtung auszuklammern. Zwar machen gerade die Übertretungen einen Großteil der Massenkriminalität in den Niederlanden aus. Jedoch sind diese in den Niederlanden als Straftaten i.S.d. nlStGB definierten Tatbestände in Deutschland mittlerweile weitgehend dem Ordnungswidrigkeitenrecht zugeordnet und damit entkriminalisiert[806]; hier besteht als Reaktionsmöglichkeit das Bußgeldverfahren, das allerdings formal starke Parallelen zum niederländischen Polizeitransaktionsverfahren aufweist, wenn es sich auch um ein rein administratives Verfahren handelt. Eine Einbeziehung der Übertretungen empfiehlt sich daher für eine vergleichende Analyse strafrechtlicher Reaktionen nicht.

Es soll daher hier nur um die Anwendung der Polizeitransaktion auf leichte Vergehenstatbestände nach dem niederländischen Strafgesetzbuch gehen, also um den Diebstahl, die Unterschlagung und die Trunkenheitsfahrt (ab einem bestimmten BAK-Wert). In Deutschland sind diese Delikte als Vergehen definiert. In den Niederlanden fallen diese zwar mangels einer solchen Deliktskategorie unter den Begriff *misdrivjen*, der, wie bereits erwähnt, sowohl Verbrechen als auch Vergehen umfasst. Vom Strafmaß her werden diese Delikte aber in beiden Rechtssystemen ähnlich bewertet, sodass man aus Sicht der deutschen Strafrechtsdogmatik diese als Vergehen einordnen muß. Diese Delikte weisen in beiden Ländern den Charakter von Massenkriminalität auf. Somit wird am ehesten sichtbar, welchen Einfluss die Existenz einer Verfahrensmöglichkeit wie die Transaktion auf die Bewältigung von Massenkriminalität hat.

1. Auswirkung des ausgedehnten Anwendungsbereichs der Polizeitransaktion auf die Strafverfolgungspraxis im Allgemeinen

Die wohl interessanteste Frage ist, wie sich die Ausweitung der Polizeitransaktion auf die gesamte Strafverfolgungspraxis bei *misdrijven* (Vergehen und Verbrechen) ausgewirkt hat. Ziel der Erweiterung war zum einen die Reduzierung der großen Anzahl folgenloser Einstellungen durch die Staatsanwaltschaft[807]. Fraglich ist, ob dieses Ziel tatsächlich erreicht wurde. Auch stellt sich die Frage, ob die Polizei-

---

805 Blom/Smit, The Prosecution Service within the Dutch Criminal Justice System 2006, S. 237 (247).

806 Nur in wenigen Fällen wurden einige Übertretungstatbestände zu leichten Vergehen heraufgestuft.

807 Tak, The Dutch Criminal Justice System 2003, S. 53 ff.; V. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S. 316 f.

transaktion irgendwelche erkennbaren Auswirkungen auf den gerichtlichen Arbeitsanfall hat[808].

Einer Datenanalyse aus dem Jahr 2002 zufolge lag der Anteil polizeilicher Erledigungen an der Gesamterledigung von *misdrijven* (Vergehen und Verbrechen)[809] durch alle drei Strafverfolgungsorgane bei 4,2 %.

Dieser Prozentsatz erscheint gemessen an der Gesamterledigung auf den ersten Blick sehr gering. Doch ist hier zu berücksichtigen, dass sich der Anwendungsbereich der Polizeitransaktion lediglich auf drei Vergehenstatbestände bezieht. Die außergerichtliche Erledigungsmöglichkeit seitens der Staatsanwaltschaft besteht hingegen für wesentlich mehr und die der Gerichte für alle misdriven (Vergehen und Verbrechen)[810].

Doch kann auch ein geringer Prozentsatz an polizeilichen Erledigungen eine entlastende Wirkung für die Justiz haben. Betrachtet man den Anteil der staatsanwaltschaftlichen Einstellungen an der Gesamterledigung aller drei Strafverfolgungsorgane, so ist festzustellen, dass dieser deutlich kleiner geworden ist. Machten die staatsanwaltschaftlichen Verfahrenseinstellungen 1994 noch 57,1 % aller Erledigungen aus, so sank der Anteil im Jahre 2002 um 13,9 % auf 43,2 % aller Erledigungen. Auffallend ist eine deutliche Verringerung der staatsanwaltschaftlichen Erledigungen mit Einführung der polizeilichen Transaktion: So ist die staatsanwaltschaftliche Erledigungsanzahl 1996 von zuvor 57,1 % (1994) auf 48,4 % (1996) und damit rasch unter die 50-%-Hürde gesunken.

Der Anteil der gerichtlichen Erledigungen hingegen stieg innerhalb des Erhebungszeitraumes um 9,7 % von anfänglich 42,9 % auf 52,6 % an.

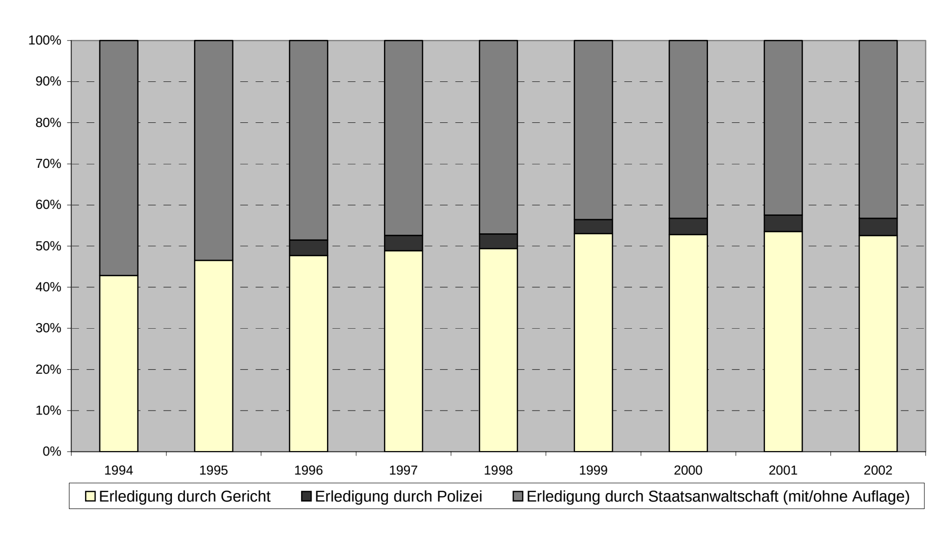
---

808 Um etwaige Auswirkungen der polizeilichen Transaktionsmöglichkeit feststellen zu können, wurde der Erhebungszeitraum bereits von 1994 bis 2002 ausgedehnt, um damit auch Vergleichsdaten der Jahre vor Einführung der Polizeitransaktion bei Vergehen zu haben.

809 Unter den „Gesamterledigungen" werden im Weiteren alle gesetzlich verankerten verfahrensbeendenden Maßnahmen der Strafverfolgungsorgane von *misdrijven* (Vergehen und Verbrechen) im allgemeinen Strafverfahren verstanden. Die Behandlung von Übertretungen (*overtredingen*) ist von dieser Datenanalyse ausgeschlossen. Bei der Polizei beschränkt sich dieses lediglich auf die Erledigungen mittels Polizeitransaktion, bei der Staatsanwaltschaft umfasst dies lediglich alle Formen der außergerichtlichen Verfahrenseinstellung (bedingt und folgenlos), nicht aber solche, die vor Gericht kommen. Auf gerichtlicher Ebene werden hierunter alle verfahrensbeendenden Entscheidungen verstanden. Jugendstrafverfahren werden hierbei nicht berücksichtigt, sondern werden in einem gesonderten Abschnitt behandelt (s.u. Teil 3, Kap. 5, E.III/IV). Daten für die staatsanwaltschaftliche Erledigung aus Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part VII.8., die für die Gerichte aus Part VIII.11, die für die Polizei aus Part V.4.b.

810 Konkrete Aussagen über den tatsächlichen Anteil der polizeilichen Erledigungen an der Gesamterledigung von Diebstahl, Unterschlagung und Fahren unter Alkoholeinfluss wie auch über eine Entlastung der Justiz in diesen Deliktsbereichen lassen sich daher nur anhand einer deliktspezifischen Untersuchung treffen (siehe hierzu sogleich unter Teil 3, Kap. 5, E.II.2./ Teil 3, Kap. 5, E.II.3.).

Diagramm 3:



Diese Daten sind allerdings im Hinblick auf die Auswirkung der Polizeitransaktion auf den staatsanwaltschaftlichen Arbeitsanfall für sich noch nicht aussagekräftig. Vielmehr stellt sich die Frage, ob die Abnahme an staatsanwaltschaftlichem Erledigungsaufwand tatsächlich mit der Einführung der Polizeitransaktion zusammenhängt.

Der Rückgang staatsanwaltschaftlicher Erledigungen unter gleichzeitigem Anstieg gerichtlicher Erledigungen könnte zum einen daraus resultieren, dass sich der Schweregrad begangener Delikte geändert hat. Dies könnte dazu geführt haben, dass nunmehr eine Einstellung durch die Staatsanwaltschaft bei diesen nicht mehr in dem Ausmaße möglich ist wie zuvor. Man könnte aber auch die Vermutung aufstellen, dass die Staatsanwaltschaft durch die Ausweitung der polizeilichen Transaktion auf Vergehen bei ihrer Arbeit im Bereich der Bagatell- und Massendelikte entlastet wurde. Dadurch könnten ihr nun mehr Ressourcen zur Verfügung stehen, um schwerere Verfahren detailliert zu bearbeiten und dann vor Gericht zu bringen. Dies gilt allerdings nur, wenn man generell annimmt, dass die Staatsanwaltschaft die außergerichtlichen Erledigungsmöglichkeiten nutzt, um ihren Arbeitsaufwand zu minimieren. Diese Annahme würde insbesondere untermauert, wenn sich herausstellte, dass die folgenlosen Einstellungen bei der staatsanwaltschaftlichen Erledigung tatsächlich einen beträchtlichen Anteil an der Gesamterledigung ausgemacht hätten und gerade dieser Anteil nunmehr nach Ausweitung der Polizeitransaktion geschrumpft wäre. Damit würde man letztlich die gleichen Plausibilitätserwägungen anstellen, wie dies bereits bei der Beurteilung der deutschen

staatsanwaltschaftlichen Strafverfolgungspraxis geschehen ist[811]: Nämlich, dass aufgrund justizieller Überbelastung eine vermehrte Anwendung folgenloser Einstellungen erfolgte, die in den Niederlanden aufgrund der immerhin in 4,2 % der Fälle angewandten Polizeitransaktion ausgeglichen wurde.

Wie sieht also die Entwicklung der folgenlosen Einstellungen durch die Staatsanwaltschaft in den letzten Jahren aus?

1994 lag die Quote folgenloser Einstellungen[812] im Verhältnis zur gesamten Verfahrenserledigung durch Staatsanwaltschaft und Gerichte bei 29,3 %[813]. Im Jahre 2002 betrug der Anteil folgenloser Einstellungen durch die Staatsanwaltschaft an der Gesamterledigung aller drei Strafverfolgungsorgane 12,3 %[814] (siehe Tabelle 10). Damit ist der Anteil an folgenlosen Einstellungen um 22,9 % zurückgegangen. Der Anteil der unter die folgenlosen Einstellungen fallenden Einstellungen aufgrund mangelnden öffentlichen Interesses an der weiteren Strafverfolgung ist innerhalb dieses Zeitraumes von anfänglich 10,2 % (1994) auf 4,4 % (2002) geschrumpft (siehe Tab. 9).

Bei den bedingten Einstellungen hingegen ist ein leichter Anstieg um 3,1 % in der Anwendung durch die Staatsanwaltschaft zu verzeichnen (siehe Tabelle 10).

---

[811] Siehe oben unter Teil 1, Kap. 1, B.

[812] Hierunter fallen alle verfahrenstechnischen Einstellungen wegen ungenügender Beweise oder wenn der Tatverdächtige sich als nicht schuldig herausgestellt hat sowie solche aus politischen Gründen (bei uns vergleichbar mit mangelndem öffentlichen Interesse). Nicht aber umfasst diese Begrifflichkeit die Einstellung wegen unbekannten Täters. In den Niederlanden wird, anders als in Deutschland (nach § 170 II StPO), ein Verfahren wegen unbekannten Täters nicht formell eingestellt. Vielmehr werden die Verfahren als „unbeendet" niedergelegt und nicht als Einstellungen registriert. In Fällen von Bagatell- und Massenkriminalität ist es die Polizei, die eine eigenständige Entscheidung über die Niederlegung der weiteren Ermittlungen trifft (siehe hierzu noch ausführliche Darstellung weiter unten).

[813] Dies macht 51,3 % aller außergerichtlichen staatsanwaltschaftlichen Einstellungen aus.

[814] Dies macht 28,4 % aller außergerichtlichen staatsanwaltschaftlichen Erledigungen aus.

Tabelle 9: Übersicht über die Anteile der folgenlosen Einstellung durch die Staatsanwaltschaft an der Gesamterledigung der Strafverfolgungsorgane

	Erledigungen insgesamt	Davon folgenlose Einstellungen durch Staatsanwaltschaft	Davon folgenlose Einstellungen aufgrund mangelndem öffentlichen Interesses durch die StA
1994	243.928	71. 583 (29,3 %)	24. 904 (10,2 %)
1995	238.019	61. 158 (25,6 %)	20. 668 (8,6 %)
1996	237.644	49. 170 (20,6 %)	15. 789 (6,6 %)
1997	234.560	45. 849 (19,5 %)	14. 459 (6,1 %)
1998	231.932	40. 952 (17,6 %)	13. 768 (5,9 %)
1999	232.654	35. 272 (15,1 %)	11. 709 (5,0 %)
2000	225.809	35. 972 (15,9 %)	13. 007 (5,7 %)
2001	230.426	29. 972 (13,0 %)	10. 319 (4,4 %)
2002	244.320	30. 082 (12,3 %)	10. 803 (4,4 %)

Tabelle 10: Übersicht über die Anteile der bedingten Einstellung durch die Staatsanwaltschaft an der Gesamterledigung der Strafverfolgungsorgane

	Erledigungen insgesamt	Bedingte Einstellungen durch Staatsanwaltschaft Insgesamt
1994	243.928	67.873 (27,8 %)
1995	238.019	66.086 (27,7 %)
1996	237.644	66.060 (27,7 %)
1997	234.560	65.363 (27,8 %)
1998	231.932	68.167 (29,3 %)
1999	232.654	66.076 (28,4 %)
2000	225.809	64.409 (28,5 %)
2001	230.426	67.258 (29,1 %)
2002	244.320	75.576 (30,9 %)

Es lässt sich damit die Vermutung anstellen, dass die Ausweitung der polizeilichen Einstellung auf Vergehen dazu geführt hat, dass die zuvor folgenlos eingestellten Verfahren nunmehr, wenn möglich, teilweise von der Polizei erledigt werden. Der

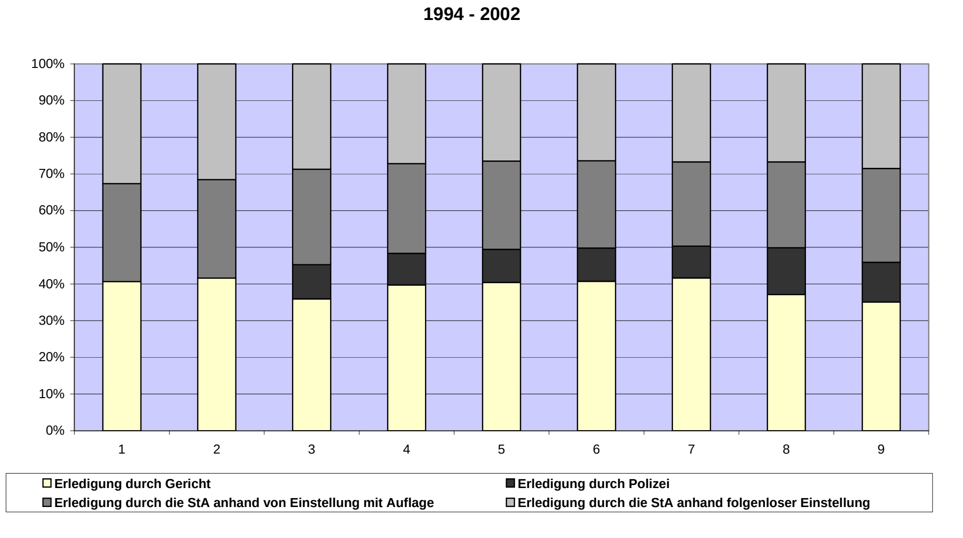
leichte Zuwachs von polizeilichen Einstellungen um 0,5 % bestärkt diese Annahme.

Sicher sind dies nur Plausibilitätserwägungen. Diese Vermutungen können aber noch bestätigt werden, indem man das Erledigungsverhalten der Strafverfolgungsorgane bei den Delikten, bei denen eine Polizeitransaktion möglich ist, einer gesonderten Betrachtung unterzieht.

2. Strafverfolgungspraxis bei der Trunkenheit im Straßenverkehr

1994 waren 12,4 % aller durch die Strafverfolgungsorgane erledigten Delikte solche wegen Trunkenheit im Straßenverkehr. 2002 ist die Quote sogar auf 17,6 % gestiegen[815]. Diese Straftat kann damit als Massendelikt bezeichnet werden. Betrachtet man das Erledigungsverhalten der Strafverfolgungsorgane bezüglich dieses Delikts so ergibt sich folgendes Bild:

Diagramm 4:



Bei der Staatsanwaltschaft und auch bei den Gerichten ist tendenzmäßig bei einigen Schwankungen ein stetiger Rückgang der Erledigungen von Trunkenheitsdelikten zu verzeichnen. Der Anteil folgenloser Einstellungen auf staatsanwaltschaftlicher Ebene, gemessen an der Gesamterledigung dieses Deliktes, sank dabei von 8,1 % auf 3,9 %. Der Anteil sanktionsloser Einstellungen mangels öffentlichen Interesses sank dabei von 1,3 auf 1,0 % (siehe Tabelle 11).

815 Straftatenbezogene Daten aus Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006 entnommen: Für die Polizei aus Part V.4.b, für die StA aus Part VII.8. und für das Gericht aus Part VIII.11.a.

Hingegen machte schon 1996 die polizeiliche Erledigung dieser Deliktsgruppe 12,6 % aus und stieg bis 2002 zudem um 1,9 auf 14,5 %.

Tabelle 11: Übersicht über die Anteile der folgenlosen Einstellung durch die Staatsanwaltschaft an der Gesamterledigung von Trunkenheitsdelikten durch die Strafverfolgungsorgane

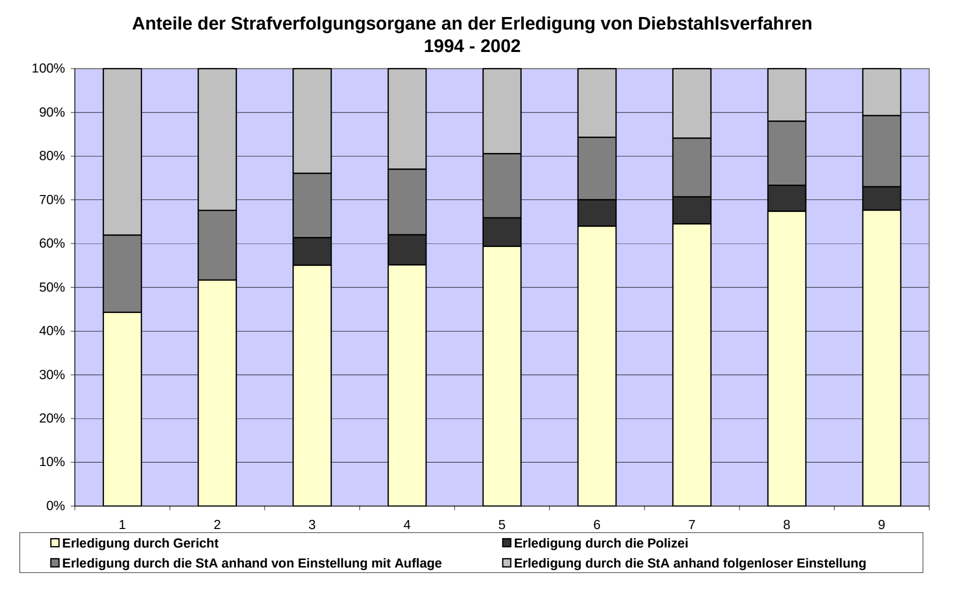
	Erledigung insgesamt	Davon folgenlose Einstellung durch die StA	Davon folgenlose Einstellung aufgrund mangelnden öffentlichen Interesses durch die StA
1994	30.255	2.461 (8,1 %)	416 (1,3 %)
1995	30.566	1.966 (6,4 %)	285 (0,9 %)
1996	39.016	1.463 (3,7 %)	252 (0,6 %)
1997	41.264	1.497 (3,6 %)	241 (0,5 %)
1998	39.257	1.294 (3,2 %)	264 (0,6 %)
1999	38.617	1.314 (3,4 %)	296 (0,7 %)
2000	37.731	1.991 (5,2 %)	570 (1.5 %)
2001	42.048	1.828 (4,3 %)	332 (0,7 %)
2002	43.116	1.695 (3,9 %)	442 (1,0 %)

Hierdurch ist ersichtlich, dass die Ausweitung der Polizeitransaktion auf diesen Deliktsbereich zu einer tatsächlichen Entlastung der Justiz mit der Bearbeitung von Massenkriminalität geführt hat.

3. Strafverfolgungspraxis beim Diebstahl

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch am Beispiel des Diebstahls:

Diagramm 5:



Hier ist deutlich erkennbar, dass die Erledigungsquote von Diebstählen bei der Staatsanwaltschaft von 55,7 % mit Ausweitung der Polizeitransaktion im ersten Berichtsjahr bereits um 17 % und bis 2002 nochmals um weitere 11,6 % auf insgesamt 27,1 % aller erledigten Diebstahlsverfahren gesunken ist[816]. Zwar stieg parallel dazu der Anteil der gerichtlichen Erledigungen an, was keinen zwingenden Zusammenhang zwischen Einführung der Polizeitransaktion und diesem Rückgang nahelegt.

Allerdings sank dabei auch der Anteil folgenloser Einstellungen auf staatsanwaltschaftlicher Erledigungsebene von 38 % auf 10,7 %. Der Anteil sanktionsloser Einstellungen mangels öffentlichen Interesses sank sogar von zuvor 24,2 % auf 5,9 % (siehe hierzu Tabelle 12).

Es soll hier die Behauptung aufgestellt werden, dass derartige Verfahren, die zuvor meist folgenlos eingestellt wurden, nicht solche sind, die nun vermehrt vor Gericht gebracht werden. Vielmehr werden dies solche sein, die für eine polizeiliche Erledigung prädestiniert sind. Damit ist von einer Korrelation auszugehen, zumindest was den Bereich der folgenlosen Einstellungen aufgrund mangelnden

[816] Straftatenbezogene Daten aus Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006 entnommen: Für die Polizei aus Part V.4.b, für die StA aus Part VII.8. und für das Gericht aus Part VIII.11.a.

öffentlichen Interesses angeht. Der Anstieg gerichtlicher Erledigungen könnte ein Indiz dafür sein, dass die Staatsanwaltschaft aufgrund der freigewordenen Arbeitskapazitäten sich nun intensiver mit der Bearbeitung der schweren Kriminalität befassen kann und diese dann in Folge vor Gericht bringt[817].

Tabelle 12: Übersicht über die Anteile der folgenlosen Einstellung durch die Staatsanwaltschaft an der Gesamterledigung von Diebstahlsdelikten durch die Strafverfolgungsorgane

	Erledigungen Erledigungen insgesamt	Davon folgenlose Einstellung durch die StA	Davon folgenlose Einstellung aufgrund mangelnden öffentlichen Interesses durch die StA
1994	74.428	28.311 (38 %)	18.039 (24,2 %)
1995	67.867	21.988 (32,3 %)	13.626 (20,7 %)
1996	62.918	15.039 (23,9 %)	8.717 (12,9 %)
1997	57.148	13.119 (22,9 %)	7.447 (13 %)
1998	55.098	10.706 (19,4 %)	6.142 (11,1 %)
1999	54.326	8.516 (15,6 %)	4.689 (8,6 %)
2000	50.546	8.367 (16,5 %)	4.775 (9,4 %)
2001	49.972	6.000 (12 %)	3.208 (6,4 %)
2002	52.538	5.628 (10,7 %)	3.120 (5,9 %)

4. Strafverfolgungspraxis bei Körperverletzungsdelikten

Noch deutlicher wird die Auswirkung der Polizeitransaktion, betrachtet man die Entwicklung der Erledigungen von Delikten der Massenkriminalität, für die eine Polizeitransaktion nicht vorgesehen ist. Ein Beispiel hierfür stellt die Verfahrenserledigung von leichten Körperverletzungen dar.

Auch hier hat der Anteil der staatsanwaltschaftlichen Verfahrenserledigungen wegen leichter Körperverletzung gemessen an der Gesamterledigung etwas abgenommen. So wurden 1994 noch 58,4 % aller Verfahren wegen leichter Körperverletzung durch die Staatsanwaltschaft eingestellt, 2002 waren es nur noch 52,3 %. Der Anteil der gerichtlichen Erledigungen stieg in diesem Zeitraum dementsprechend um 6,1 %[818].

[817] Damit ließe sich insbesondere auch der Abnahme folgenloser Einstellungen erklären, welche sich nicht auf das mangelnde öffentliche Interesse stützen lassen, sondern auf anderweitige (insbesondere verfahrenstechnische) Einstellungsgründe.

[818] Straftatenbezogene Daten aus Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006 entnommen: Für die Polizei aus Part V.4.b, für die StA aus Part VII.8. und für das Gericht aus Part VIII.11.a.

Auch der Anteil an folgenlosen Einstellungen durch die Staatsanwaltschaft sank in diesem Zeitraum. 1994 wurden noch 32,6 % aller bei Gericht und Staatsanwaltschaft erledigten Verfahren wegen leichter Körperverletzung von der Staatsanwaltschaft folgenlos eingestellt. 2002 waren es nur noch 12,4 % (der Anteil sanktionsloser Einstellung mangels öffentlichen Interesses sank dabei von 17,3 % auf 7,0 %). Dies bedeutet also einen Abnahme um rund 20 %. Folglich werden auch im Bereich der leichten Körperverletzung nunmehr weniger Verfahren folgenlos eingestellt als vorher. Damit ist auf den ersten Blick ebenfalls ein Rückgang folgenloser Einstellungen zu verzeichnen, ohne dass es einen Ausgleich durch eine polizeiliche Transaktion gibt. Allerdings ist zu beachten, dass gleichlaufend zu dem Rückgang folgenloser Einstellungen der Anteil der bedingten Einstellungen von vormals 25,8 % auf 39,9 % zugenommen hat.

Im Gegensatz zum Diebstahl, bei dem auch die Anzahl der bedingten Einstellungen durch die Staatsanwaltschaft prozentual über die Jahre abgenommen hat, fand im Wesentlichen eine Art Verlagerung der Erledigungsart bei der Staatsanwaltschaft statt. So werden die Verfahren in jüngster Vergangenheit nicht mehr folgenlos, sondern bedingt eingestellt. Dies bestätigt auch der relativ geringe Anstieg der gerichtlichen Verfahrenserledigung. Mit 6 % macht dieser nicht einmal die Hälfte des Anstiegs der bedingten Einstellungen durch die Staatsanwaltschaft aus.

Tabelle 13: Anteile der Strafverfolgungsorgane an der Gesamterledigung von Körperverletzungsdelikten

	1994	2002
Gesamtzahl der Verfahrenserledigungen wg. leichter KPV	10.306	12.851
Anteil folgenloser Verfahrenseinstellungen durch die Staatsanwaltschaft	32,6 %	12,4 %
Anteil folgenloser Verfahrenseinstellungen aufgrund mangelnden öffentlichen Interesses durch die Staatsanwaltschaft	17,3 %	7,0 %
Anteil bedingter Verfahrenseinstellungen durch die Staatsanwaltschaft	25,8 %	39,9 %
Anteil gerichtlicher Erledigung	41,6 %	47,7 %

5. Schlussfolgerung

Die Ausweitung der Polizeitransaktion von Übertretungen (*overtredingen*) auf leichte Vergehen (*misdrijven*), die den Charakter eines Massendelikts haben, hat zu einer Verringerung der folgenlosen Einstellungen geführt. Damit lässt sich mit die Einführung der Polizeitransaktion für diese Delikte als Erfolg verzeichnen, wenn auch auf den ersten Blick der Anteil der polizeilichen Erledigungen verglichen mit den Erledigungsquoten auf staatsanwaltschaftlicher und gerichtlicher Ebene recht gering erscheint. Nimmt man wie für Deutschland an, dass die große Zahl folgenloser Einstellungen ein Zeichen für die Überlastung der Staatsanwaltschaft war, so

kann man abschließend schlussfolgern, dass die Einführung der Polizeitransaktion tatsächlich zu einer Entlastung der Staatsanwaltschaft geführt hat.

III. Das Halt-Verfahren

Eine weitere Erledigungskompetenz steht der Polizei in Jugendstrafverfahren zu. Neben einer allein auf Übertretungen beschränkten Anwendbarkeit der Transaktion bei jugendlichen Beschuldigten zwischen 12 und 18 Jahren wurde hier für die Polizei mit dem sog. *Halt*-Verfahren[819] eine zusätzliche Möglichkeit der Verfahrenserledigung unter der Verantwortung der Staatsanwaltschaft geschaffen.

Das *Halt*-Verfahren ist anwendbar auf alle Jugendlichen im Alter zwischen 12 und 18 Jahren, die von der Polizei wegen der Begehung eines bestimmten Delikts, wie beispielsweise Ladendiebstahl, festgenommen wurden. Es bietet dem Beschuldigten, der eine Straftat minderer Schwere begangen hat, die Möglichkeit, anstatt das reguläre Strafverfahren zu durchlaufen, einer Behandlung durch *Halt* zuzustimmen. Er vermeidet damit den direkten Kontakt mit der Justiz. Stattdessen wird der Jugendliche in geeignet erscheinenden Fällen von der Polizei an eines der 62 landesweit eingerichteten *Halt*-büros verwiesen. Dort soll durch erzieherische Maßnahmen mit ihm das Unrecht der Tat aufgearbeitet werden. Ist dies erfolgreich, so wird das Verfahren daraufhin durch die Polizei eingestellt. Dies alles geschieht mit generalisierter staatsanwaltschaftlicher Zustimmung[820].

Seit 1995 hat *Halt* eine gesetzliche Basis in Art. 77 e nlStGB gefunden.

1. Gesetzliche Voraussetzungen des Art. 77e nlStGB

Gem. Art. 77 e nlStGB hat ein *Halt*-Verfahren folgende Voraussetzungen:

- Es muss dem Beschuldigten ein Angebot zur Teilnahme am *Halt*-Programm durch einen hierzu befugten Polizeibeamten (mit staatsanwaltschaftlicher Zustimmung) vorliegen.
- Dem Beschuldigten ist über die Folgen einer (Nicht-)Teilnahme ein Merkblatt auszuhändigen,
- Die Dauer der Teilnahme an einem *Halt*-Programm darf 20 Stunden nicht überschreiten,
- Über die nach Ansicht der Polizei erfolgreiche Teilnahme haben der zuständige Staatsanwalt und der Beschuldigte schriftlich in Kenntnis gesetzt zu werden. Mit Einstellung tritt Strafklageverbrauch ein. Einzige Ausnahme bietet eine mögliche Beschwerde des Opfers nach Art. 12 i nlStPO. Sollte der Richter in diesem Falle doch noch eine Strafe verhängen, so ist deren Höhe mit der erfolgten Teilnahme am *Halt*-Programm zu verrechnen (Art. 77e V nlStGB).

---

[819] Halt meint „Stopp“ und leitet sich aus der niederländischen Bezeichnung „Het ALTernatief“ ab, was übersetzt „die Alternative“ bedeutet.

[820] Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part IV.5.o. ff.

Welche Straftaten im Einzelfall für ein *Halt*-Verfahren geeignet erscheinen, ist gem. Art. 77 e I nlStGB durch allgemeine ministerielle Verordnung festgelegt[821].

Gem. Art. 77e III nlStGB hat die Staatsanwaltschaft die Verfahrensweise der Polizei durch allgemeine Richtlinien zu konkretisieren. Hierbei sollen nach Art. 77 e III nlStGB in jedem Falle Anweisungen erfolgen zu

- den einzelnen, auf die jeweiligen Delikte abgestimmten Programmen, an denen der Beschuldigte teilzunehmen hat,
- der Dauer der Teilnahme an einem solchen Programm, abhängig von der Art und Schwere der Tat,
- der Art und Weise, in der die Zustimmung des zuständigen Staatsanwalts erlangt werden kann.

2. Praktische Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben

Die praktische Umsetzung der gesetzlichen Regelung wird gem. Art. 77 e III nlStGB durch untergesetzliche Bestimmungen geregelt. So hat die Generalstaatsanwaltschaft landesweit allgemeine Richtlinien zur Durchführung von *Halt*-Verfahren erlassen (siehe hierzu sogleich). Ihre Aufgabe in es in erster Linie, die generellen Verfahrensvoraussetzungen festzulegen. Folglich macht die derzeit bestehende Regelung der Generalstaatsanwaltschaft in erster Linie Angaben zu den Aufgaben und der Position von Staatsanwaltschaft und Polizei im *Halt*-verfahren. So wird insbesondere bestimmt, dass die Zustimmungsbefugnis der Staatsanwaltschaft zu einem *Halt*-Angebot von dieser auf dafür bestimmte Ermittlungsbeamte zu übertragen ist.

Die praktische Ausführung des *Halt*-Verfahrens liegt allerdings primär in der Verantwortlichkeit von *Halt* und den *Halt*-Büros. Demgemäß wird dort, wo lokale organisatorische Besonderheiten eine bestimmte Modifikation der nationalen Bestimmungen erforderlich machen, das zuständige *Halt*-büro dies mit der lokalen Staatsanwaltschaft und der Polizei gemeinsam abstimmen. So bleibt es diesen beispielsweise überlassen, ein Punktesystem einzuführen[822], anhand dessen die Art der erzieherischen Maßnahme als Reaktion auf eine bestimmte Straftat bzw. die jeweiligen Voraussetzungen der Teilnahme an einem der lokalen Projekte festgelegt werden. Dies soll eine auf die lokalen Gegebenheiten zugeschnittene Ausführung von *Halt*-Projekten gewährleisten. Insbesondere kann dadurch die Verfolgungspolitik in den einzelnen Amtsbezirken unter der Verantwortlichkeit der Staatsanwaltschaft berücksichtigt werden. Ebenso können durch Absprachen zwischen der lokalen Staatsanwaltschaft, dem *Halt*-Büro und der Polizei einzelne Verfahrens-

---

[821] Beschluss über die für Halt tauglichen Taten v. 25.01.1995, Stb.62 (Besluit aanwijzing Halt-feiten), ergänzt durch den Beschluss v. August 2003, Stb.341 in derselben Sache (Besluit van augustus 2003, houdende wijzigingen van het Besluit aanwijzing Halt-feiten), einsehbar unter http://www.halt.nl/?s=668&gw=halt.

[822] Ähnlich dem Konzept der Polarisrichtlinien für die Transaktion auf staatsanwaltschaftlicher Ebene; siehe hierzu ausführlich unter Teil 3, Kap. 5, D.II.2.

schritte modifiziert werden, sollten lokale oder regionale Unterschiede dies gebieten.

Unter Einräumung dieser regionalen Ausgestaltungsfreiheit hat die Generalstaatsanwaltschaft allgemeine Bestimmungen erlassen, die die Rahmenbedingungen des *Halt*-Verfahrens, wie den Anwendungsbereich, den ministeriell bestimmten Straftatenkatalog sowie die Eckpunkte des Verfahrensablaufs, festlegen[823]:

2.1. Anwendungsbereich von Halt

Eine polizeiliche Überweisung an ein *Halt*-Büro kommt dann in Betracht, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Geständnis des Beschuldigten
- Zustimmung des Beschuldigten
- Erst- bzw. Zweittäter (Die letzte Tat ist mindestens ein Jahr her)
- Kein Serientäter
- Keine entgegenstehenden persönlichen Umstände, die gegen die Anwendung eines *Halt*-Verfahrens sprechen (kriminelles soziales Umfeld, Schuleschwänzen, Drogensucht)
- Keine erschwerenden Umstände als Folge der Tat

Liegt eine dieser Voraussetzungen nicht vor, so wird der Fall direkt an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet.

2.2. Straftatenkatalog

Für ein *Halt*-Verfahren kommen nach ministeriellem Beschluss[824] folgende Delikte in Frage:

1. Beschädigung öffentlichen Eigentums, Art. 141 nlStGB
2. leichte Sachbeschädigung (inklusive Graffiti), Art. 350 nlStGB
3. einfache Form von Brandstiftung, Art. 157 nlStGB
4. (versuchter) Ladendiebstahl allein und in Mittäterschaft, Art. 310, 311 nlStGB
5. Unterschlagung, Art. 321 nlStGB
6. Hehlerei, Art. 416, 417 nlStGB
7. Urkundenfälschung durch Umetikettierung von Preisschildern, Art. 326 nlStGB
8. Erregung öffentlichen Ärgernisses, Art. 424 nlStGB
9. Unbefugtes Betreten, Art. 461 nlStGB

---

[823] Richtlinie der Generalstaatsanwaltschaft zum Halt-Verfahren v. 01.12.04 (Anwijzing Halt-afdoening) einsehbar unter http://www.halt.nl/?s=668&gw=halt.

[824] Beschluss über die für Halt tauglichen Taten v. 25.01.1995, Stb.62 (Besluit aanwijzing Halt-feiten) ergänzt durch den Beschluss vom August 2003, Stb.341 in derselben Sache (besluit van augustus 2003, houdende wijzigingen van het Besluit aanwijzing Halt-feiten) einsehbar unter a.a.O.

10. Beeinträchtigung der Sicherheit und Ordnung sowie des Friedens im Beförderungsverkehr, Art. 72, 72 Gesetz zum Transport mit öffentlichen Verkehrsmitteln (*Wet Personenvervoer*)
11. Besitz illegaler Feuerwerkskörper, Missbrauch von Feuerwerk zu unerlaubten Zeiten, Erwerb von (illegalen) Feuerwerkskörpern außerhalb der Verkaufssaison, Besitz von mehr als 10 Kilo Feuerwerkskörpern innerhalb der Verkaufssaison, Art. 1.2.2.; 2.3.6.; 1.2.4. der Feuerwerksdecree
12. Straftaten, festgelegt in städtischen Verordnungen, die sich auf Feuerwerksgebrauch und Erregung öffentlichen Ärgernisses beziehen.

Für die einzelnen Delikte ist überdies eine maximale Schadenshöhe festgelegt. Bis zu dieser ist eine Überweisung an das *Halt*-Programm grundsätzlich möglich.

So liegt für Art. 141, 424, 350, 157 nlStGB, Art. 72, 73 Gesetz zum Transport mit öffentlichen Verkehrsmitteln sowie für die Verstöße gegen die städtischen Verordnungen die maximale Höhe bei 900 Euro für Personenschäden und bei 4500 Euro für Sachschäden.

Bei Vermögens- und Eigentumsdelikten i.S.v. Art. 310, 311, 321, 326 und 416, 417 nlStGB kommt ein *Halt*-verfahren lediglich bis zu einem Sachschaden von 150 Euro in Frage.

2.3. Verfahren

Der zur Durchführung dieses Verfahrens durch Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft befugte Hilfsbeamte führt eine kurze mündliche Vernehmung des Jugendlichen durch, die er schriftlich niederlegt. In dieser macht er, sollten die Voraussetzungen für eine Behandlung nach *Halt* vorliegen, dem Betroffenen ein Angebot zur Teilnahme. Eine Zustimmung der Staatsanwaltschaft zu diesem Angebot besteht grundsätzlich mit Vorliegen der von ihr durch Richtlinien allgemein bestimmten Voraussetzungen. Einer Einholung im Einzelfall bedarf es damit grundsätzlich nicht. Stimmt der Betroffene zu, so wird eine Akte angelegt, in der alle wichtigen Daten enthalten sind. Diese sollen in dem automatisierten Erkennungssystem (*HKS*) gespeichert werden, um später nachvollziehen zu können, ob schon einmal eine Teilnahme an einem *Halt*-Programm stattgefunden hat[825]. Innerhalb von sieben Tagen wird dann eine Abschrift des Protokolls an das *Halt*-Büro übersandt und dort eine Teilnahme am Projekt ersucht. Der Beschuldigte bzw. seine Erziehungsberechtigten haben schriftlich dem angebotenen Verfahren zuzustimmen.

Das *Halt*-Büro setzt den Polizeibeamten schriftlich über die Aufnahme des Jugendlichen in Kenntnis. Sollte eine Aufnahme hier nicht geeignet erscheinen oder sollten zuvor der Polizei schon Umstände vorliegen, die trotz geeigneter Straftat

[825] Eine solche Registrierung findet allerdings nicht in jeder Polizeiregion statt. Da die Einrichtung von HKS sowie auch deren Verwaltung in jeder Region selbständig erfolgt, ist die Speicherung und Verarbeitung von Daten uneinheitlich. Die einzelnen Verfahren werden aber zusätzlich bei den Halt-Büros in einer dafür eingerichteten Datenbank (AuraH) gespeichert.

und Vorliegen der Voraussetzungen gegen eine Teilnahme sprechen, so hat eine Abstimmung mit der zuständigen Staatsanwaltschaft zu erfolgen.

Was die Vorgaben der Staatsanwaltschaft zur Verfahrensweise bei den *Halt*-büros angeht, so müssen dort einige Verfahrensschritte durchgeführt werden. Zunächst hat ein Gespräch mit dem Jugendlichen zu erfolgen, in dem er über das auf ihn zukommende Projekt in Kenntnis gesetzt und ihm Gelegenheit gegeben wird, sein Verhalten zu erklären.

Im weiteren Verfahren soll der Jugendliche soviel wie möglich wieder gutmachen. Entweder tut er dieses durch Ableistung von 2 –20 Arbeitsstunden oder er nimmt an einem sozialen Trainingskurs teil. Kann der Jugendliche seinen Schaden nicht eigenhändig wiedergutmachen, so muss ggf. ein Geldbetrag gezahlt werden. Alle Absprachen im Rahmen des Programms werden schriftlich niedergelegt und müssen von dem Betroffenen unterzeichnet werden.

Das *Halt*-Büro setzt die Polizei über den Ablauf des Programms und die Teilnahme des Jugendlichen daran in Kenntnis. Hat der Jugendliche sich an alle Absprachen gehalten, so wird das *Halt*-Programm erfolgreich abgeschlossen. Das Büro sendet einen positiven Abschlussbericht an die Polizei, und das Verfahren wird durch diese eingestellt. Ist das Programm nicht erfolgreich verlaufen, dann werden die Akten an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Sie entscheidet dann über das weitere Verfahren.

3. Rechtstatsächliche Betrachtung der Anwendung von Halt

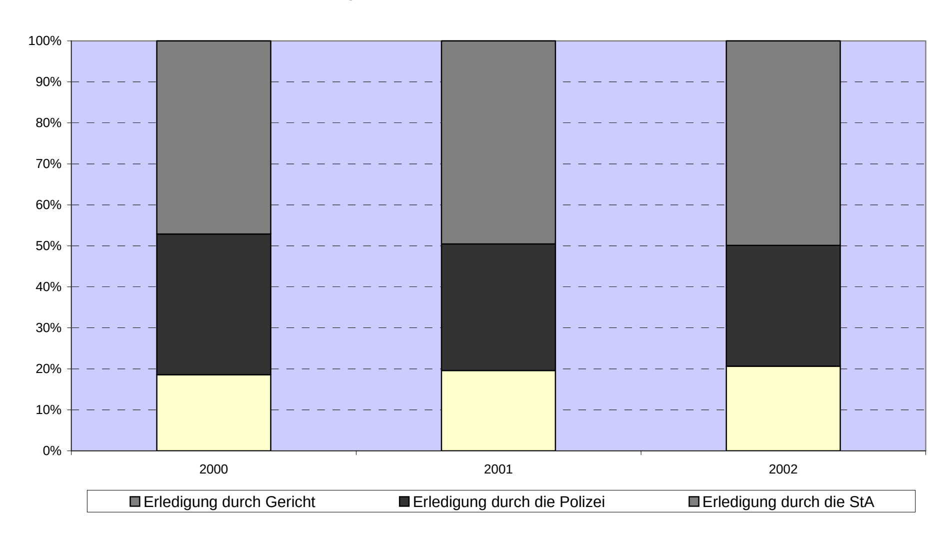
3.1. Bedeutung des Halt-Verfahrens in der Praxis

Halt erfreut sich in der Praxis einer regen Anwendung. So werden mittlerweile rund ein Drittel aller Jugendstraftaten nach Durchführung eines *Halt*-Verfahrens durch die Polizei beendet. Der Anteil der polizeilichen Erledigung aller Jugendstrafverfahren betrug im Jahre 2000 noch 34,2 %. Der Anteil staatsanwaltschaftlicher Erledigungen machte 47,1 % aus. Nur 18,5 % aller Verfahren wurden durch Gericht erledigt[826]. Diese Anteile haben sich bis 2002 nur leicht zugunsten der Staatsanwaltschaft und des Gerichts verschoben. Damit kommt der Polizei eine bedeutende Rolle bei der Erledigung von Jugendstrafverfahren zu.

[826] Alle hier verwendeten Daten sind Ergebnisse einer Analyse der Daten aus Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part XI.15.

Diagramm 6:

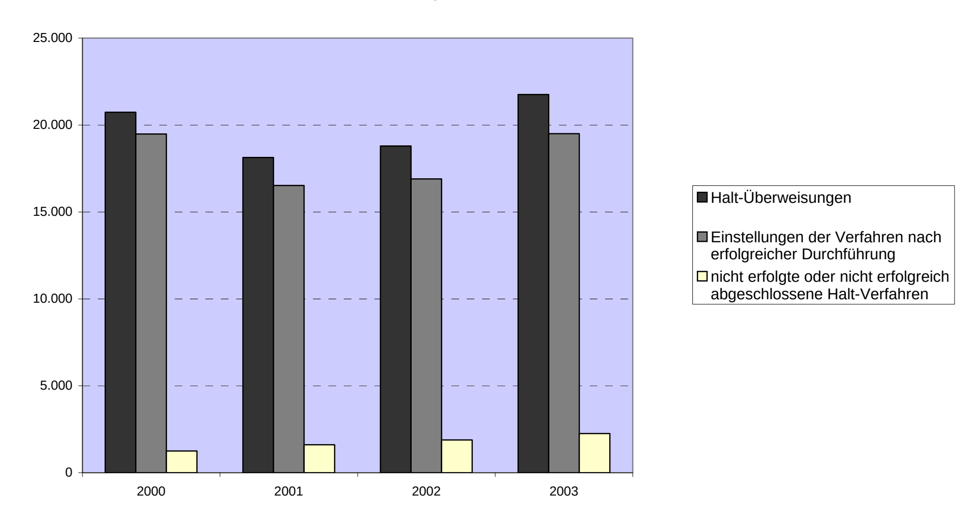




Die Bedeutung polizeilicher Einstellungen wird noch deutlicher, vergleicht man die Anzahl aller polizeilichen Überweisungen an ein *Halt*-büro mit der Anzahl der tatsächlichen Verfahrenseinstellungen nach erfolgreicher Durchführung.



Diagramm 7:

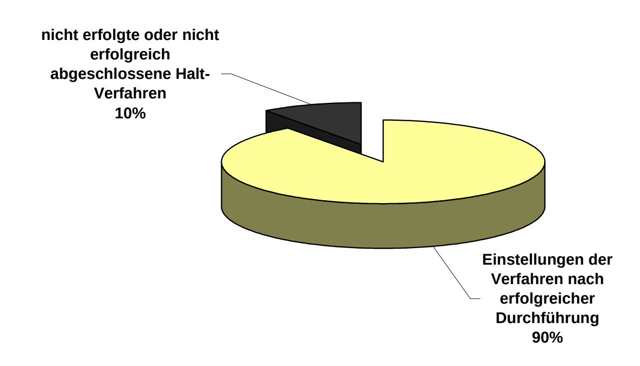


Der Vergleich macht deutlich, dass in den wenigsten Fällen ein von der Polizei initiiertes *Halt*-verfahren nicht oder nicht erfolgreich durchgeführt wurde. Folglich kommt es auch nur bei dieser geringen Anzahl an Fällen zu einer Überleitung des Verfahrens an die Staatsanwaltschaft. Dies bedeutet, dass die Staatsanwaltschaft in dem überwiegenden Teil der Fälle nicht in den Entscheidungsprozess bzgl. der Überleitung in ein *Halt*-verfahren involviert ist[827], und auch nicht an den Entscheidungen über eine Verfahrenseinstellung mitwirkt. 2002 lag die Quote nicht erfolgreich abgeschlossener *Halt*-verfahren lediglich bei 10 %[828].

[827] Die Staatsanwaltschaft wird nur dann in das Entscheidungsverfahren über einen Halt-Verweis involviert, wenn nicht alle Voraussetzungen für ein solches Vorliegen. Da sich diese Fälle nicht aus den Daten zu den Haltverweisen herausfiltern lassen, sind solche Ausnahmefälle in den Daten enthalten und führen daher zu einer geringfügigen Ungenauigkeit.

[828] Die Daten sind der Datenbank von Halt-Niederlande entnommen und aktuell für 2003/2004 einzusehen unter www.halt.nl/?s=669&gw=halt.

Diagramm 8:



IV. „Stop"-Reaktion

Eine weitere Besonderheit des niederländischen Strafverfahrens ist die durch die Polizei initiierte *„Stop"*-Reaktion bei nicht strafmündigen Kindern. Hiernach kann für dieselben Delikte wie für das *Halt*-Verfahren eine Reaktion bei Kindern unter 12 Jahren erfolgen.

Diese Möglichkeit wurde am 01.08.2001 landesweit eingeführt, nachdem sie zuvor seit 1999 in einigen Kreisstaatsanwaltschaften erprobt worden war und sich herausgestellt hatte, dass ein großer Anteil von Eltern betroffener Kinder dieses Verfahren in Anspruch genommen hat[829].

1. Inhalt der *Stop*-Reaktion

Bei der *Stop*-Reaktion werden Kinder unter 12 Jahren, die auch nach dem niederländischen Strafrecht noch nicht strafmündig sind, einer Reaktion auf die von ihnen begangenen und unter Strafe gestellten leichten Handlungen unterzogen. Diese Möglichkeit wurde geschaffen, weil man feststellte, dass der Anteil an Kindern, die strafbare Handlungen begehen, in den letzten Jahren gestiegen war. Um

[829] Hierzu wurden von der Generalstaatsanwaltschaft Richtlinien erlassen: Anweisung zur Behandlung von Kindern im 12. Lebensjahr inklusive der Stop-Reaktion v. 07.12.04 (Aanwijzing 12-minners inclusief Stopreactie), einsehbar unter
http://www.halt.nl/?s=668&gw=halt .

frühzeitig auf sie einwirken zu können und ihnen das Unrecht ihrer Tat zu verdeutlichen, wurde nun die Möglichkeit eröffnet, diese Kinder auf freiwilliger Basis einer erzieherischen Maßnahme seitens des *Halt*-Büros zu unterziehen.

Wenn also ein Kind unter 12 Jahren eine leichte strafbare Handlung begeht, kann die Polizei, hält sie eine erzieherische Einwirkung für geeignet und/oder erforderlich, den Eltern die Mitwirkung an einer *Stop*-Reaktion anbieten.

Die Polizei belehrt, dass die Teilnahme nicht verpflichtend ist. Die Eltern machen dann kenntlich, ob sie an dem Programm teilnehmen wollen. Dies bestätigen sie schriftlich. Wenn diese Zustimmung erfolgt ist, dann übersendet die Polizei den Fall an das zuständige *Halt*-Büro und initiiert die Durchführung des Verfahrens.

Hier wird ein Gespräch geführt, in der ihnen das Unrecht der Tat verdeutlicht wird. Hierbei sollen sie lernen, wie sie auf bestimmte Situationen anders reagieren können als auf die ausgeführte Weise. Zudem ist vorgesehen, dass die Kinder den Schaden durch eine Entschuldigung beim Opfer wiedergutmachen. Dies kann durch eine Gegenüberstellung erfolgen oder auch durch einen Brief.

Grundsätzlich können die Eltern und das Kind nur einmal an einer Stop-Reaktion teilnehmen. Allerdings kann auf Verlangen der Eltern und unter Zustimmung des Staatsanwalts auch ein zweites Mal eine Teilnahme gestattet werden.

2. Praktische Bedeutung der *Stop*-Reaktion

Zwar handelt es sich bei diesem Verfahren im Grunde nicht um eine Form von Strafverfahrenserledigung durch die Polizei. Die Täter sind strafunmündig und folglich kommt es nicht zu einer Einleitung eines Strafverfahrens. Dennoch soll die Möglichkeit der Polizei, im Rahmen ihrer repressiven Aufgabenerfüllung bei unmündigen Tätern auf die Durchführung einer erzieherischen Reaktion auf die Straftat durch eine öffentliche Einrichtung hinzuwirken, hier Erwähnung finden. Diese Verfahrenmodalität stellt nämlich nicht nur eine Besonderheit des niederländischen Strafverfahrens dar, sondern eröffnet zugleich auch den Blick auf ein neues Arbeitsfeld der Polizei im repressiven Bereich. Dass aus der Möglichkeit, gegen strafunmündige Kinder als Täter vorzugehen, alsbald für die Polizei in der Praxis eine „Pflicht" erwachsen könnte, solche Taten zu verfolgen und gegen die Täter ein Verfahren zu initiieren, zeigen nicht nur die statistischen Erhebungen zur der Anwendung dieses Verfahrensnovums: Fanden 2002 noch insgesamt 1.473 *Stop*-Reaktionen statt, so stieg die Anzahl 2003 bereits auf 1.758[830]. Insgesamt waren in diesem Jahr bereits 2.380 Kinder für eine solche Reaktion an *Halt* überwiesen worden. Dieselbe Tendenz zeigt sich auch in Art. 487 nlStPO, der eine Reihe von Zwangsmitteln bei Straftatenermittlung auf Strafunmündige erstreckt[831].

---

[830] Daten sind der Datenbank von Halt-Niederlande entnommen und aktuell für 2003/2004 einzusehen unter www.halt.nl/?s=669&gw=halt.

[831] So sind gem. Art. 487 nlStPO das Anhalten („staande houden", Art. 52 nlStPO), (vorläufige) Festnahme („aanhouden", Art. 53, 54 nlStPO), das Betreten und Durchsuchen von Plätzen zum Zwecke der Festnahme (Art. 55, resp. 55a nlStPO), die Untersuchung von Kleidung und Sachen zur

V. Folgenlose Einstellung durch die Polizei

Des Weiteren hat die Polizei in den Niederlanden die Möglichkeit, ein Strafverfahren informell durch folgenlose Einstellung zu beenden. Diese Möglichkeit ist gesetzlich nicht normiert. Überdies entspricht dies auch (von den gesetzlichen Ausnahmen gem. Art. 74 c und 77 e nlStGB abgesehen) nicht ihrer durch Art. 152 ff. nlStPO auferlegten Pflicht, ein Protokoll über die begangene Straftat anzufertigen und dieses sobald wie möglich der Staatsanwaltschaft zu übersenden.

Dennoch hat sich eine derartige Polizeieinstellung in der Praxis etabliert. Danach kann die Polizei unter bestimmten Bedingungen auf die Aufnahme von Ermittlungen verzichten. Ebenso kann sie sich auch nach Einleitung der Ermittlungen dazu entscheiden, auf die Anfertigung eines Protokolls zu verzichten bzw. nur ein summarisches Protokoll anzufertigen[832]. Dies gilt insbesondere seit der „*broodjeswinkel*"-Entscheidung des Hohen Rates[833], die meist als grundlegende Entscheidung für die Einstellungspraxis angesehen wird. Hierin hatte der Hohe Rat eine Polizeieinstellung dann als vertretbar angesehen, wenn der handelnde Beamte damit nur die staatsanwaltschaftliche Entscheidung antizipiert. Er hat folglich seine Entscheidung strikt an der voraussichtlichen Entscheidung der Staatsanwaltschaft zu orientieren.

Wird auch die Existenz der folgenlosen Einstellungsmöglichkeit nicht bestritten, so besteht keine Einigkeit darüber, auf welche rechtliche Grundlage diese zu stützen sei. So will z.B. Generalstaatsanwalt *Langemeijer* diese Befugnis aus dem für die Staatsanwaltschaft bestehenden Opportunitätsprinzip ableiten[834]. *Pompe* sieht diese hingegen im Gewohnheitsrecht begründet[835]. Doch ungeachtet dieser Uneinigkeit wird eine solche Einstellungsmöglichkeit unter rechtspolitischen Gesichtpunkten seit Jahren als ein taugliches Mittel angesehen, um die Justiz in ihrer Erledigungsarbeit zu entlasten[836]. Nach *Tak* findet dadurch eine Konzentration auf gravierende Straftaten statt[837].

Der Anwendungsbereich ist allerdings sehr beschränkt. So eröffnen lediglich Fälle leichter bis mittelschwerer Kriminalität eine solche Anwendung[838]. In der Praxis ist sie insbesondere auf speziellen Gebieten wie Betrugsbekämpfung, Umwelt und Wirtschaft gebräuchlich geworden[839]. Die Eigenständigkeit der Entscheidung nimmt dabei mit zunehmender Schwere der Straftat ab. Die Polizei richtet

---

Identifikation (Art. 55b nlStPO) sowie die Untersuchung an Kleidung und Körper (Art. 56 nlStPO) bei Strafunmündigen möglich.

832 So auch bereits Scholten/ten Siethoff, in Dünkel, Jugendstrafe und Jugendstrafvollzug 1985, S. 565 (576); De Doelder The Public Prosecution Service in the Netherlands 2000, S. 187 (191/200).

833 Hoge Raad 31.01.1950, Nederlandse Jurisprudentie 1950, Nr. 668.

834 Entscheidung d. Hoge Raad vom 31.01.1950, in NJ 1950 Nr. 668.

835 Anm. Pompe zur Entscheidung des HR vom 31.01.1950, in NJ 1950 Nr. 668.

836 Resch, Alternative zur Jugendstrafe in der Praxis 1992, S. 72 m.w.N.

837 Tak ZStW 112 (00), S. 170 (178 f.).

838 V. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S. 419.

839 Resch, Alternative zur Jugendstrafe in der Praxis 1992, S. 71 in Fn.

sich bei ihrem Handeln nach allgemeinen Richtlinien. Diese werden lediglich auf regionaler bzw. lokaler Ebene durch die Staatsanwaltschaft erlassen[840]. Mit Hilfe dieser instruiert die Staatsanwaltschaft die Polizei über eine gewollte Prioritätensetzung bei der Strafverfolgung. Sie gewährleistet damit zugleich eine gleichmäßige Einstellungspolitik innerhalb einer Region in den Niederlanden. Sie verlegt auf diesem Wege ihre opportune Einstellungsbefugnis in die Ermittlungsphase vor. Letztlich erfolgt die Einstellung also durch allgemeine Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft und unter strikter Wahrung ihrer Verfolgungspolitik. Nur in der Minderzahl der Fälle wird eine solche aufgrund eigenen Ermessens vorgenommen[841]. Überdies werden diese staatsanwaltschaftlichen Richtlinien durch polizeiinterne ergänzt, welche die Verfahrensweise bei den einzelnen Polizeibehörden konkretisieren. Damit ist die Befugnis zur folgenlosen Einstellung grundsätzlich kein originäres Recht der Polizei, sondern vielmehr ein Handeln im Auftrag der Staatsanwaltschaft.

Für eine Einstellung kommen aufgrund der staatsanwaltschaftlichen Vorgaben folgende Gründe in Betracht:

1. Einstellung wegen unzureichender Beweislage/ unbekannten Täters[842]

Zum einen können in Fällen, wo keine genügenden Beweise für eine weitere Strafverfolgung vorliegen oder der Täter unbekannt ist, die Ermittlungen schon auf polizeilicher Ebene eingestellt werden. Dies bedeutet, dass die Polizei alle weiteren Ermittlungen niederlegt und die Akten schließt. Allerdings bedeutet dies nicht, dass das Verfahren auch formell beendet wird. Sollten neue Beweise aufkommen, so kann das Verfahren sofort wieder aufgenommen werden. Grundsätzlich ist eine Einstellung aufgrund mangelnden Beweises oder bei Unbekanntsachen auf polizeilicher Ebene bei allen Straftaten möglich. Eine eigenständige Einstellungsentscheidung trifft die Polizei aber nur in Fällen leichter bis teilweise mittelschwerer Kriminalität. Hier kann sie eine solche Entscheidung fällen, ohne die Staatsanwaltschaft konsultiert haben zu müssen. Je schwerer die Straftat ist oder auch bei jeder Art von Zweifelsfällen hat die Polizei die Entscheidung aber mit der Staatsanwaltschaft gemeinsam zu treffen.

Die Polizei macht eine Niederschrift von der Einstellung und von allen bis zu diesem Zeitpunkt erlangten Informationen und Beweisen. Alle Einstellungen werden in einer Liste aufgeführt. Diese ist der Staatsanwaltschaft jederzeit zur Einsicht zugänglich. Sie wird von ihr auch in regelmäßigen Abständen eingesehen[843]. In Fällen schwerer Kriminalität, so beispielsweise in Fällen von Gewaltkriminalität

---

840 V. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S. 419 f. Einen entscheidenden Anteil bei der Ausgestaltung nehmen auch die sog. Parketsecretarissen.

841 So auch bereits Scholten/ten Siethoff in Dünkel, Jugendstrafe und Jugendstrafvollzug 1985, S. 565 (578), Resch, Alternative zur Jugendstrafe in der Praxis 1992, S. 71; De Doelder, The Public Prosecution Service in the Netherlands 2000, S. 187 (200).

842 Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part IV./V.

843 Vgl. Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part IV.5. f.

oder bei Tod des Opfers, wird ein offizieller Bericht erstellt und an die Staatsanwaltschaft gesandt. Die Akte wird dort in einem gesonderten Archiv abgelegt[844]. Durch diese Informationspflicht der Staatsanwaltschaft gegenüber unterliegt das polizeiliche Handeln einer regelmäßigen Kontrolle. Für die Staatsanwaltschaft soll somit ersichtlich werden, ob sich die Polizei an die ihr vorgegebenen Richtlinien hält und ob im Einzelfall von ihr richtig entschieden wurde.

2. Aufgrund mangelnden öffentlichen Interesses

Eine Einstellungsmöglichkeit besteht auch aufgrund mangelnden öffentlichen Interesses. Sie kommt allerdings nur bei leichten Straftaten in Betracht sowie unter zusätzlich vorliegenden Voraussetzungen, wie Ersttäterschaft, Alter des Täters sowie keinerlei erschwerenden Umständen[845]. Dies ist überwiegend der Fall, wenn auf Grundlage des Opportunitätsgrundsatzes auf staatsanwaltschaftlicher Ebene entschieden worden ist, dass bei bestimmten Arten von Straftaten das Verfahren grundsätzlich einzustellen ist[846]. In diesen Fällen würde es wenig Sinn ergeben, wenn die Polizei in großem Umfange Ermittlungen durchführte, die Staatsanwaltschaft aber das Verfahren am Ende einstellt. Dies kommt insbesondere bei leichten Straftaten vor, deren Ahndung aufgrund veränderter gesellschaftlicher Verhaltensweisen oder Wertungen allgemein als überholt angesehen wird[847].

Bei welchen Delikten und welcher Schwere der Straftat eine Polizeieinstellung theoretisch in Betracht kommt, zeigen folgende Beispiele:

So sieht die Richtlinie zur Anwendung der Polizeitransaktion auf Diebstähle und Unterschlagungen beispielsweise vor, dass diese grundsätzlich bis zu einem Wert des gestohlenen/unterschlagenen Gutes von 120 Euro bei Vorliegen aller Voraussetzungen angeboten werden kann, wobei in tatsächlich sehr leichten Fällen (und soll auch nur in diesen Fällen) von einer Polizeitransaktion zugunsten einer Polizeieinstellung abgesehen wird[848].

Ebenso wird eine Polizeieinstellung bei leichten Drogendelikten als möglich angesehen. So hat bei einem entdeckten Besitz von bis zu einschließlich fünf Gramm an Hanfprodukten zum Eigengebrauch grundsätzlich eine Polizeieinstellung zu erfolgen[849].

---

844 So z.B. in dem Archiv für unbekannte Täter und/ oder unnatürliche Todesfälle.

845 So auch bereits Scholten/ten Siethoff, in Dünkel, Jugendstrafe und Jugendstrafvollzug 1985, S. 565 (578) m.w.N.; v. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S. 419 f.

846 So auch Tak ZStW 112 (00), S. 170 (179).

847 So auch Tak ZStW 112 (00), S. 170 (179).

848 Ziffer 2.e. der Richtlinie der Generalstaatsanwaltschaft zur Anwendung der Polizeitransaktion bei Ladendiebstahl und bei Unterschlagung v. 29.06.1999 (Aanwijzing politietransactie inzake envoudige winkeldiefstal en - verduistering), erneuert durch die Richtlinie der Generalsstaatsanwaltschaft zur Anwendung der Polizeitransaktion bei einfachem Diebstahl und bei Unterschlagung v. 01.01.2004 (Aanwijzing politietransactie inzake eenvoudige diefstal en - verduistering).

849 Siehe hierzu Ziffer 4 der Richtlinie der Generalstaatsanwaltschaft zur Verfahrensweise bei Drogendelikten v. 02.11.2000 (Beleidsregels – Drugs (actueel); aanwijzing opiumwet); einsehbar unter www.openbaarministerie.nl/?p=pg&s=414 unter drugs. In den Niederlanden wird seit einigen Jahren der Verkauf von bis zu 5 Gramm an leichten Drogen (vorwiegend Cannabisprodukte) in speziell

Angesichts der Tatsache, dass das Gesetz eine folgenlose Polizeieinstellung nicht kennt und auch keine von der Generalstaatsanwaltschaft landesweit erlassenen Richtlinien hierzu bestehen, ist die Verfahrensweise regional unterschiedlich. Allerdings lässt sich, was den allgemeinen Ablauf anbetrifft, ein gemeinsamer Nenner erkennen: Die Polizei entscheidet, ob sie den Fall als einstellungstauglich erachtet. Dann informiert sie die Staatsanwaltschaft anhand eines standardisierten Kurzprotokolls über ihre Entscheidung wie auch ihre Motivation zur Einstellung. Danach teilt sie dann dem Beschuldigten schriftlich mit, dass im Namen der zuständigen Staatsanwaltschaft das Verfahren eingestellt wurde[850].

3. Rechstatsächliche Betrachtung der Anwendung folgenloser Einstellung durch die Polizei

Über die genaue Anzahl folgenloser Einstellungen seitens der Polizei bestehen mangels gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage hierzu keine exakten Daten. Es bestehen lediglich vereinzelt Angaben über den Umfang an durch die Ermittlungsstaatsanwälte (*parketsecretarissen*) vorgenommenen Einstellungsentscheidungen dieser Art. Schätzungen zufolge wurden 1999 ca. 23.000 Straftaten auf diese Weise abgehandelt[851].

VI. Beteiligung der Polizei am AU-Verfahren[852]

Im Zuge der Reorganisation der Staatsanwaltschaft zu einer modernen und eigenständig handelnden Behörde wird in den Niederlanden versucht, durch verschiedene Verfahrensänderungen ihre Position zu stärken und zu verbessern. Eine Schwachstelle, die schon seit langer Zeit nach Verbesserung verlangte, waren die sehr langen Durchlaufzeiten der Verfahren. Damit ist die Zeit gemeint, die zwischen dem Eingang des Falles bei der Staatsanwaltschaft und seinem Ausgang verstreicht. So wurde erstmals 1995 im Bezirk Zutphen das „*AU-Verfahren*" eingeführt. *AU* steht für „*Aaanhouden en Uitreken*", was im Deutschen für „vorläufige Festnahme" und „Ausfertigen" steht. Mit Gesetz vom 15.01.1998 fand diese Verfahrensalternative dann in Art. 370a Eingang in die niederländische Strafprozessordnung[853].

Ziel dieses Reformmodells ist eine Verfahrensbeschleunigung, die für alle Beteiligten von Vorteil sein soll. Für die Staatsanwaltschaft wird hierdurch eine schnellere Verfahrensbehandlung von einfachen Sachverhalten mit klarer Beweislage unter Aussparung unnötiger bürokratischer Schritte erhofft. Für den Be-

darauf ausgerichteten Coffeeshops geduldet. Die Polizeieinstellung betreffend den Besitz von Hanfprodukten zum Eigengebrauch ist damit letztlich als eine Reaktion auf die Duldung des Verkaufs zu verstehen.

850 V. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S. 420.

851 V. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S. 422.

852 Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part VIII.5. ff.

853 Eingeführt durch Gesetz v. 15.01.1998, Stb. 35; erneuert durch Gesetz v. 28.01. 1999, Stb. 30.

schuldigten soll dies den Vorteil haben, dass er bereits mit Verlassen der Polizeistation weiß, welcher Tatvorwurf ihm zur Last gelegt wird, welche justizielle Reaktion ihn voraussichtlich erwartet sowie wann er ggf. vor Gericht geladen wird. Auch für die Polizei soll dieses „beschleunigte" Verfahren den Vorteil bringen, dass sie keine unnötige Ermittlungsarbeit leisten muss und die direkten Resultate ihrer Arbeit vor sich sieht.

1. Verfahrensablauf

Wird jemand einer begangenen Straftat verdächtigt, so kann er von der Polizei zur Identitätsfeststellung und Vernehmung durch den Hilfsbeamten für bis zu sechs Stunden vorläufig festgenommen werden[854].

Hat der Hilfsbeamte diese Maßnahme nicht selbst veranlasst, so prüft er zunächst, ob die Festnahme durch den handelnden Polizeibeamten rechtmäßig war. Wenn dies der Fall ist, dann beschließt er alle weiteren Untersuchungsmaßnahmen, um die Beweislage zu festigen. Sind die Ermittlungen abgeschlossen, ist er es, der beschließt, ob eine polizeiliche Einstellung oder eine Polizeitransaktion in Frage kommt.

Ist beides indiskutabel, beispielsweise bei nicht eindeutiger Beweislage oder wenn die Straftat für eine Polizeitransaktion zu erheblich ist, so muss die Sache der Staatsanwaltschaft vorgelegt werden. Das kann auf zwei Arten passieren:

Einmal kann die Polizei auf normalem Wege ein vollständiges Ermittlungsprotokoll anfertigen und an die Staatsanwaltschaft weiterleiten, oder der Fall wird nach dem *AU*-Verfahren behandelt. Das Letztere kommt dann in Betracht, wenn

- die Sachlage eindeutig ist,
- der Beschuldigte nicht dem Untersuchungsrichter vorgeführt wird/wurde,
- die Tat einfach gelagert ist (d.h. eine solche, die unter die Zuständigkeit des Einzelrichters oder eines Jugendrichters fällt),
- als Strafe keine Einweisung in eine psychiatrische Anstalt oder Entzugsklinik in Betracht kommt,
- die max. Straferwartung ein Jahr beträgt,
- bei Übertretungen der Beschuldigte das Mindestalter von 12 Jahren, bei Verbrechen das 18. Lebensjahr vollendet hat.

Der Täter muss nicht notwendig ein Ersttäter sein, und auch die Zustimmung des Beschuldigten ist keine zwingende Verfahrensvoraussetzung.

Kommt der Beschuldigte für das *AU*-Verfahren nach polizeilicher Einschätzung in Betracht, so benachrichtigt der Hilfsbeamte den diensthabenden Staatsanwalt telefonisch.

Dieser entscheidet dann über den weiteren Verfahrensverlauf. Er kann der Einschätzung der Polizei zustimmen und anordnen, dass dem Beschuldigten eine Vorladung ausgehändigt wird. Er kann aber auch beschließen, dass der Fall nach

[854] Siehe zu den Aufgaben der Hilfsbeamten bereits ausführlich oben unter Teil 3, Kap. 5.

seiner Beurteilung nicht für das *AU*-Verfahren geeignet und die Sache vielmehr nach dem normalen Verfahren abzuhandeln ist. Ferner steht es ihm bei Vorliegen der passenden Gegebenheiten auch frei, das Verfahren einzustellen oder dem Beschuldigten eine Transaktion anzubieten.

Wird entschieden, eine Transaktion anzubieten, so unterbreitet die Polizei dem Betroffenen das Angebot. Wird zugunsten des *AU*-Verfahrens entschieden, so hat der Ermittlungsstaatsanwalt (*parketsekretaris*), der originär Hilfsbeamter der Staatsanwaltschaft ist[855], bereits auf dem Polizeirevier eine verkürzte Anklageschrift anzufertigen und der Staatsanwaltschaft zuzuleiten. Des Weiteren wird dem Beschuldigten sogleich eine Vorladung zur mündlichen Verhandlung persönlich ausgehändigt. Im äußersten Falle kommt es spätestens zehn Wochen nach dem Tag der Festnahme zu einer Vorführung vor dem Richter.

Auch bei anderen Kreisstaatsanwaltschaften wurden Reformprojekte ins Leben gerufen, die sich zwar im Detail und in ihrer Bezeichnung von dem *AU*-Verfahren unterscheiden, jedoch ebenso das Ziel der Verfahrensbeschleunigung verfolgen. So wurde in einem anderen Gerichtsbezirk das sog. „*turbosnelrecht*" eingeführt. Es fand ebenfalls mit Art. 375 III Eingang in die Strafprozessordnung der Niederlande[856]. Wird der Täter auf frischer Tat ertappt und liegt die begangene Straftat im Zuständigkeitsbereich des Einzelrichters, kann die Polizei im Rahmen dieses Verfahrens veranlassen, dass der Täter noch am selben Tag der Staatsanwaltschaft und dem Richter vorgeführt wird.

2. Praktische Bedeutung des Verfahrens und der polizeilichen Rolle hierbei

Zwar bieten diese Verfahrensmodelle keine eigenständige Erledigungskompetenz für die Polizei, jedoch ermöglichen sie eine entscheidende Einflussnahme auf das weitere Strafverfahren. So ist es der Hilfsbeamte der Polizei, der die erste Entscheidung darüber trifft, ob sich der vorliegende Fall für ein beschleunigtes Verfahren eignet oder welche justizielle Reaktion er für geeignet erachtet. Die Staatsanwaltschaft entscheidet bei telefonischer Rücksprache lediglich aufgrund der Darstellung und Einschätzung des Sachverhaltes durch die Polizei. Da dem Beschuldigten direkt eine Vorladung vor Gericht ausgehändigt wird und es bereits auf der Polizeistation zu einer ersten Ausfertigung der verkürzten Anklageschrift durch den zuständigen *parketsekretaris* kommt, liegt der überwiegende Teil dieses Verfahrens bis zur Verhandlung der Sache vor Gericht in den Händen der Polizei. Sie trägt durch diese Form der Antizipation staatsanwaltschaftlicher Entscheidung eine zunehmende Verantwortung für das Strafverfahren.

Welche praktische Bedeutung diese theoretische Einflussnahme der Polizei auf das Strafverfahren in der Praxis hat, wird durch folgende Betrachtung der tatsächlichen Anwendungshäufigkeit deutlich:

---

855 Siehe Ausführungen zu seiner Funtion hierzu oben unter Teil 3, Kap. 5, C.I.3.

856 Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part VIII.5. ff.

Tabelle 14: Anzahl aller erfolgten AU-Verfahren für die Jahre 1998-2002[857]

	1998	1999	2000	2001	2002
Verfahren insgesamt[858]	200.624	197.326	200.301	201.197	218.516
AU-Verfahren	48.176 (24 %)	67.640 (34,2 %)	76.156 (38 %)	81.319 (40,4 %)	83.433 (38,1 %)

Wie sich aus Tabelle 14 entnehmen lässt, ist die Anzahl der Anwendungen eines *AU*-Verfahrens seit dessen Einführung gestiegen. Anfänglich waren es noch 24 % aller aburteilungsfähigen Verfahren, die durch dieses Verfahren beschleunigt abgehandelt wurden. Diese Anzahl stieg 2002 auf 38,1 %. Daraus kann man zum einen schließen, dass dieses Verfahren sich großer Beliebtheit durch die Staatsanwaltschaft erfreut. Führt man sich vor Augen, dass die Anwendung dieses Verfahrens von der Initiative der Polizei abhängt, bedeutet dies auch zugleich einen Zuwachs an polizeilicher Mitwirkung und Beteiligung im gesamten Strafverfahren und nicht nur, wie bisher, im Ermittlungsverfahren mit einer begrenzten Erledigungsmöglichkeit.

[857] Siehe Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part VIII.5.k).

[858] Hierunter fallen alle Verfahren, die von der Staatsanwaltschaft durch Transaktion oder durch Anklageerhebung abgehandelt wurden, denn nur diese Fälle sind für ein AU-Verfahren prädestiniert.

Tabelle 15: Anteil der AU-Verfahren an den staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen über Anklageerhebung und Transaktion für die Jahre 1998 – 2002[859]

	1998	1999	2000	2001	2002
Anklage vor Gericht	135.428	133.848	138.140	136.503	145.738
Davon per AU-Verfahren	35.524 (26,2 %)	52.586 (39,2 %)	54.967 (39,7 %)	58.753 (43 %)	61.872 (42,4 %)
Anwendung einer StA-Transaktion	65.196	63.478	62.161	64.694	72.778
davon Transaktion im AU-Verfahren	11.652 (17,8 %)	15.054 (23,7 %)	21.186 (34 %)	22.566 (34,8 %)	21.561 (29,6 %)

Auch ein Blick auf Tabelle 15 bestätigt die zunehmende Mitwirkung der Polizei am staatsanwaltschaftlichen Entscheidungsprozess. So ist der Anteil der Anklagen vor Gericht, der auf diesem beschleunigten Verfahrens beruht, gemessen an der Gesamtzahl der Anklagen vor Gericht von anfänglich 26,2 % auf 42,4 % gestiegen. Ebenso resultieren vermehrt die Entscheidungen der Staatsanwaltschaft zur Durchführung einer Transaktion aus einem vorherigen *AU*-Verfahren. 29,6 % aller Entscheidungen zu einer Transaktion sind aufgrund telefonischer Rücksprache der Polizei mit der Staatsanwaltschaft getroffen worden. Das Angebot zu einer solchen wurde dem Beschuldigten dann direkt durch die Polizei unterbreitet. Die Staatsanwaltschaft hatte sich in diesen Fällen allein auf die Schilderungen und Beurteilungen der Polizei zu verlassen.

F. Kontrolle verfahrensbeendender Maßnahmen durch das Opfer

Im Gegensatz zum deutschen Strafverfahren besteht nach der niederländischen Strafprozessordnung für das Opfer die Möglichkeit, gegen eine Entscheidung der Strafverfolgungsorgane aus Opportunitätsgründen mit einer Beschwerde vorzugehen. Zwar besteht auch im deutschen Strafverfahren die Möglichkeit einer Klageerzwingung, allerdings bezieht sich diese lediglich auf eine Entscheidung der Nichtverfolgung durch die Staatsanwaltschaft nach § 170 II dt. StPO. Opportunitätsentscheidungen nach §§ 153 ff. dt. StPO sind hingegen von Seiten des Opfers nicht angreifbar (§ 170 II 3 dt. StPO).

Im niederländischen System ist es hingegen dem von der Tat unmittelbar Betroffenen grundsätzlich möglich, gegen eine Nichtverfolgung bzw. Nichtfortsetzung der Strafverfolgung schriftlich bei dem Gerichtshof, in dessen Zuständigkeit die Entscheidung getroffen worden ist, Beschwerde zu erheben (Art. 12 nlStPO).

[859] Daten aus Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part VIII.5.e).

Dies ist gegen Entscheidungen aller Ermittlungsbehörden möglich, also auch gegen die der Polizei.

In den Fällen der Art. 74, 74 c nlStGB muss die Beschwerde innerhalb von drei Monaten nach dem Datum, an welchem dem unmittelbar Betroffenen die Anwendung der Transaktion bekannt geworden ist, erhoben werden (Art. 12 k I nlStPO)[860]. Bis 2001 war ein derartiger Rechtsbehelf lediglich gegen erfolgte Transaktionen möglich, die ein *misdrif* (Vergehen) zum Gegenstand hatten. Mit Gesetz vom 01.11.2001 steht dem Verletzten ein solcher nun auch bei allen Transaktionen zu, die Übertretungen zum Gegenstand haben[861].

Ist das Gericht der Ansicht, dass die Beschwerde zulässig und begründet ist, kommt es also zu dem Ergebnis, dass bei dem vorliegenden Sachverhalt eine Strafverfolgung hätte eingeleitet oder fortgesetzt werden müssen, so erfolgt eine dahingehende Anordnung. Es kann aus Gründen des Allgemeininteresses eine solche allerdings auch ablehnen (Art. 12 i nlStPO). In der Praxis beschränkt der Gerichtshof daher seine Überprüfung der Verfolgungsentscheidung der Staatsanwaltschaft im Wesentlichen auf die Frage, ob deren Entscheidung vertretbar war. Zweckmäßigkeitserwägungen bleiben weitestgehend unangetastet[862].

Der Beschuldigte muss vor der Entscheidung des Gerichts ordnungsgemäß zu einer Anhörung geladen worden sein (Art. 12 e nlStPO).

Bei einem Beschwerdeverfahren bezüglich einer erfolgten Transaktion von Seiten der Staatsanwaltschaft wie auch der Polizei wird gem. Art. 74 b I nlStGB mit der Anordnung des Gerichts zur Fortsetzung des Strafverfahrens das Recht auf weitere Strafverfolgung so wiederhergestellt, als sei es nie verfallen. Folglich muss der bei Art. 74, 74 c nlStGB mit Auflagenerfüllung grundsätzlich eintretende Strafklageverbrauch bis zum Ablauf der Beschwerdefrist für den Verletzten als ein vorläufiger bzw. bedingter angesehen werden[863], der allein auf Antrag des Verletzten hin wieder aufgehoben werden kann.

Die erbrachten Leistungen sind dem Beschuldigten dann, wenn möglich, rückzuerstatten, Art. 74 b II nlStGB. Sollte es bei Weiterführung des Strafverfahrens an dessen Ende zu einer Verurteilung durch das Gericht kommen, so sind die ihm Rahmen der Transaktion erfüllten Auflagen bei der Strafzumessung mit zu berücksichtigen, Art. 74 b III nlStGB.

In der Praxis findet ein solches Klageerzwingungsverfahren äußerst selten statt. Jährlich werden ca. 1.500 Anträge bei Gericht gestellt. Gemessen an der außergerichtlichen Gesamterledigung von Polizei und Staatsanwaltschaft von insgesamt 115.950 Verfahren im Jahre 2002 liegt der Anteil an Beschwerden gerade mal bei

[860] Die Beschwerde kann auch nach dieser Frist erhoben werden, wenn der Beschuldigte die ihm auferlegten Bedingungen nicht erfüllt (Art. 12 k II nlStPO).

[861] V. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S. 402.

[862] Tak ZStW 112 (00), S. 171 (198).

[863] Koopmanns in Cleiren/Nijboer Strafrecht. Tekst en Commentar 2002, Art. 74 b, S. 410.

1,3 %[864]. In den seltensten Fällen gibt das Gericht einem solchen Antrag statt.[865] Exakte Daten über die Verwerfung eines solchen Antrages wie auch über die genaue Anzahl an Beschwerden bei Anwendung der Art. 74, 74 c nlStGB liegen allerdings nicht vor.

G. Zusammenfassende Beurteilung der Rolle der Polizei im niederländischen Strafverfahren

Von Gesetzes wegen kann in den Niederlanden die Staatsanwaltschaft als Herrin des Ermittlungsverfahrens bezeichnet werden. Sie leitet die gesamten Ermittlungen bis hin zu der Entscheidung über die Anklageerhebung vor Gericht oder einer Einstellung des Verfahrens. Für die Durchführung des Ermittlungsverfahrens ist die Polizei ihr als weisungsgebundenes Organ funktional unterstellt. Es werden besondere Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft ernannt, die in strafrechtlichen Tätigkeiten mit mehr Befugnissen ausgestattet sind als die „normalen" Polizeibeamten.

Die Polizei hat grundsätzlich über die von ihr ermittelte Straftat oder über das, was von ihr zur Ermittlung bereits unternommen oder festgestellt wurde, unverzüglich ein Protokoll zu erstellen und an die Staatsanwaltschaft zu übersenden. Für die Anwendung von Zwangsmaßnahmen durch die Polizei bedarf es überwiegend der Anordnung durch die Staatsanwaltschaft (oder ggf. eines Hilfsbeamten) oder auch des Untersuchungsrichters.

In der Praxis führt jedoch in den Niederlanden die Staatsanwaltschaft nur in wenigen Fällen die Ermittlungen selbst. Vielmehr kommt sie ihrer Pflicht zur Ermittlungslenkung im Einzelfall durch (Vorab-) Erlass von allgemeinen Richtlinien nach, die überwiegend von der Generalstaatsanwaltschaft erlassen werden und auf regionaler und lokaler Ebene eine Konkretisierung finden. Im Rahmen dieser für sie bindenden Richtlinien bewegt sich die Polizei bei ihrer Ermittlungstätigkeit relativ unabhängig. Dies hat zu der Entwicklung einer weitgehend regelmäßigen, informellen Arbeitspraxis geführt. Die Eigenständigkeit der Polizei bei der Ermittlungsdurchführung hängt mittlerweile von der Schwere der Straftat und den Umständen des vorliegenden Sachverhaltes ab. Während die Polizei im Bereich der Klein- und Massenkriminalität in Fällen einfacher Sach- und Beweislage die Ermittlungen weitgehend eigenständig führt, involviert sie die Staatsanwaltschaft in etwas schwereren Fällen und/oder bei Sachverhalten, die eine intensive Ermittlungstätigkeit erfordern, direkt nach der Entdeckung einer begangenen Straftat in die Aufklärung des Falles. Bei Fällen sehr schwerer Kriminalität hingegen startet die Staatsanwaltschaft ihre Ermittlungen meist auf eigene Initiative oder ist von

[864] In die Daten der Gesamterledigung von 2002 sind die folgenlosen und bedingten Einstellungen durch die StA eingerechnet wie auch die Erledigung der Polizei mittels Transaktion. Damit sind alle Verfahren eingeschlossen, in denen ein Antrag gem. Art. 12 ff. nlStPO möglich ist.

[865] Blom/Smit, The Prosecution Service Function within the Dutch Criminal Justice System 2006, S. 237 (251 f., inbesondere FN 22).

Beginn an in diese involviert. Ihr werden bereits nach Entdecken der Straftat die Akten übermittelt.

Direkte (personelle) Kontrolle über die Ermittlungsarbeit der Polizei übt die Staatsanwaltschaft zum einen durch die Hilfsbeamten, zum anderen durch die auf den Polizeistationen angesiedelten Ermittlungsstaatsanwälte (*parkettsecretarissen*) aus. Neben dieser personellen Kontrolle bieten auch die *tripartite consultations* zwischen dem Bürgermeister der regional größten Gemeinde, dem Oberstaatsanwalt der Region sowie dem Chef der regionalen Polizeibehörde einen weiteren Kontrollapparat. Die drei Verhandlungspartner stimmen hier durch regelmäßige gemeinsame Absprachen die polizeilichen Handlungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben aufeinander ab.

Was das Verhältnis der Polizei zum Untersuchungsrichter angeht, so ist sie nach Eröffnung einer gerichtlichen Voruntersuchung auf Antrag der Staatsanwaltschaft auch diesem gegenüber weisungsgebunden. Der Untersuchungsrichter kann sich bei Durchführung bestimmter Maßnahmen im Rahmen der gerichtlichen Voruntersuchung der Ermittlungsbeamten bedienen, d.h. er kann diese mit bestimmten Nachuntersuchungen beauftragen und ihnen auch bestimmte Ermittlungsaufträge erteilen.

Zusammenfassend kann damit der Polizei in den Niederlanden eine bedeutende Rolle im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren in der Praxis zugesprochen werden. Sie führt trotz ihrer gesetzlich normierten Weisungsgebundenheit gegenüber der Staatsanwaltschaft das Ermittlungsverfahren in weiten Teilen relativ eigenständig.

Zusätzlich gestärkt wird die Rolle der Polizei im Ermittlungsverfahren durch die ihr eingeräumten Möglichkeiten, nach Abschluss der Ermittlungen über den weiteren Verfahrensverlauf (mit) zu entscheiden.

Zum einen hat sie die Möglichkeit, ein Strafverfahren informell durch folgenlose Einstellung zu beenden. Hiernach kann sie in Fällen leichter bis mittelschwerer Kriminalität unter bestimmten Bedingungen entweder auf die Aufnahme von Ermittlungen verzichten oder aber sich nach Einleitung der Ermittlungen dazu entscheiden, auf die Anfertigung eines Protokolls zu verzichten bzw. nur ein summarisches Protokoll anzufertigen. Diese Befugnis ist gesetzlich nicht normiert; dennoch hat sich eine derartige Polizeieinstellung in der Praxis etabliert. Da sie dem handelnden Beamten aber nur insoweit gestattet ist, als er mit seiner Entscheidung lediglich die der Staatsanwaltschaft antizipiert, hat er sich folglich bei seiner Entscheidungsfindung strikt an dem voraussichtlichen Verhalten der Staatsanwaltschaft zu orientieren. Hierfür richtet sich das polizeiliche Handeln nach allgemeinen Richtlinien der Staatsanwaltschaft auf regionaler bzw. lokaler Ebene. Damit erfolgt die Einstellung in allgemeiner Abstimmung mit der Staatsanwaltschaft und unter strikter Wahrung ihrer Verfolgungspolitik. Diese Befugnis ist folglich kein originäres Recht der Polizei, sondern vielmehr ein Handeln im Auftrag der Staatsanwaltschaft.

Eine solche folgenlose Einstellung ist zum einen in Fällen unzureichender Beweislage für eine weitere Strafverfolgung oder eines unbekannten Täters möglich. Die Polizei legt alle weiteren Ermittlungen nieder und schließt die Akten. Das Verfahren wird allerdings nicht formell beendet; sollten neue Beweise aufkommen, so kann es sofort wieder aufgenommen werden.

Zum anderen kann eine solche folgenlose Einstellung auch aufgrund mangelnden öffentlichen Interesses erfolgen. Hier entscheidet die Polizei anhand staatsanwaltschaftlicher Vorgaben, ob sie den Fall als einstellungstauglich erachtet. Dann informiert sie die Staatsanwaltschaft anhand eines standardisierten Kurzprotokolls über ihre Entscheidung wie auch ihre Motivation zur Einstellung. Dem Beschuldigten teilt sie dann schriftlich mit, dass im Namen der zuständigen Staatsanwaltschaft das Verfahren eingestellt wurde.

Des Weiteren kommt der Polizei mit der Befugnis zum Angebot einer Transaktion ein eigenständiges Recht zu einer bedingten Verfahrenseinstellung zu. So ist bestimmten Ermittlungsbeamten (vorrangig den Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft) in Fällen von Übertretungen wie auch seit 1994 in Fällen von leichten *misdrijven* (leichte Vergehen) die staatsanwaltschaftliche Befugnis übertragen worden, dem Beschuldigten unter bestimmten Voraussetzungen die Einstellung des Verfahrens gegen Erfüllung einer Geldauflage bis zu einer Höhe von 350 Euro anzubieten. Ist die Zahlung des Geldbetrages an eine unabhängige Justizkasse erfolgt, so stellt sie das Verfahren eigenständig und abschließend ein. Die Staatsanwaltschaft behält aber in diesen Fällen das Recht, die übertragene Befugnis jederzeit im Allgemeinen oder in besonderen Fällen zu beschränken wie auch die Einstellungsentscheidung von ihrer vorherigen Zustimmung im Einzelfall abhängig zu machen. Eine nähere Verfahrensgestaltung im Bezug auf das jeweilige einstellungstaugliche Delikt erfolgt zudem durch Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft. Des Weiteren übt die Staatsanwaltschaft eine Art Qualitätskontrolle aus. Dies geschieht durch eine der Polizei auferlegte periodische Berichtspflicht über die von ihr vorgenommenen Einstellungen wie auch durch eine stichprobenartige Kontrolle der Daten im gemeinsamen Verfahrensregister, in welchem alle durchgeführten Transaktionen samt verfahrensentscheidender Voraussetzungen registriert werden.

Wie die vorangegangene Analyse der Anwendung der Transaktionsbefugnis in der Praxis gezeigt hat, hat diese polizeiliche Erledigungsmöglichkeit zu einer Entlastung der Staatsanwaltschaft bei der Bearbeitung von Massenkriminalität beigetragen.

Auch mit der Möglichkeit zur Überweisung eines Beschuldigten an ein *Halt*-büro und anschließender Verfahrenseinstellung hat die Polizei eine bedeutende Erledigungskompetenz im Jugendstrafverfahren erhalten. Dies zeigt schon der große Anteil der via *Halt* erledigten Strafverfahren. Ein großer Teil der Strafverfahren im Jugendbereich kommt folglich gar nicht mehr zur Bearbeitung durch die Justizbehörden. Er endet bereits auf polizeilicher Strafverfolgungsebene. Zwar ist es letztlich das *Halt*-Büro, welches erzieherisch auf den Jugendlichen einwirkt und ihm das Unrecht der Tat verdeutlicht. Allerdings betrifft dies letztlich nur die

erzieherische Einwirkung. Viel entscheidender für die Beurteilung der strafverfahrensrechtlichen Handlungskompetenzen ist hier aber das Recht, das Verfahren einzustellen. Die Staatsanwaltschaft erhält im Regelfall keine zeitnahe Kenntnis von der Straftat, der Überweisung an das *Halt*-büro und der Einstellung. Geschieht dies doch, dann zumindest nicht so, dass sie noch in den Entscheidungsprozess eingreifen könnte. Sie hat zwar ein Informationsrecht und erhält periodisch Einblick in die bearbeiteten Akten. Dennoch wird sie in die Entscheidung der Polizei über die Überweisung an ein *Halt*-Büro im Einzelfall nur dann einbezogen, wenn die Voraussetzungen für die Teilnahme an einem solchen Verfahren zwar nicht vorliegen, die Polizei aber dennoch ein solches als geeignete Reaktion in Betracht zieht.

Hinzu kommt auch das aus der *Stop*-Reaktion resultierende neue Arbeitsfeld der Polizei im repressiven Bereich in Bezug auf strafunmündige Täter.

Durch das *AU*-Verfahren wurde der Polizei zudem die Möglichkeit zur raschen Verfahrensbehandlung wie auch zur Minimierung unnötiger Ermittlungsarbeit eingeräumt. So haben die Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft bei einfach gelagerten Straftaten mit einer maximalen Straferwartung von einem Jahr wie auch bei allen Übertretungen unter bestimmten hinzutretenden Voraussetzungen die Möglichkeit, eine Art „Beschleunigtes Verfahren" zu initiieren. Nach Prüfung der Sachlage wir die Staatsanwaltschaft telefonisch über einen für ein *AU*-Verfahren tauglichen Sachverhalt informiert. Stimmt dieser einem solchen Verfahren zu, so wird dem Beschuldigten noch auf dem Polizeirevier eine Vorladung zur mündlichen Verhandlung ausgehändigt und eine verkürzte Anklageschrift durch den Ermittlungsstaatsanwalt (*parketsekretaris*) angefertigt. Die zuständige Staatsanwaltschaft kann aber auch entscheiden, dem Beschuldigten eine (staatsanwaltschaftliche) Transaktion anzubieten. Die Polizei hat dann in diesem Falle dem Beschuldigten eine solche im Namen der Staatsanwaltschaft anzubieten und das Verfahren ggf. in die Wege zu leiten.

Da die Staatsanwaltschaft bei telefonischer Rücksprache lediglich aufgrund der Darstellung und Einschätzung des Sachverhaltes durch die Polizei entscheidet und die Anfertigung der Anklageschrift auf dem Polizeirevier durch eine originären Polizeibeamten in der Funktion eines Ermittlungsstaatsanwaltes erfolgt, kommt der niederländischen Polizei durch das *AU*-Verfahren eine erhebliche Einflussnahme auf das weitere Strafverfahren zu. Ebenso hat eine Betrachtung der Rechtspraxis ergeben, dass die Entscheidungen der Staatsanwaltschaft zur Durchführung einer Transaktion vermehrt aus einem vorherigen *AU*-Verfahren resultiert und es damit die Polizei ist, die eine solche Verfahrenserledigung zusätzlich zu ihrer eigenen Befugnis zur Polizeitransaktion initiiert.

Teil 4 Reformkonzept zur Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei im deutschen Strafverfahren

Kapitel 1: Vorbildcharakter der einzelnen niederländischen Strafverfahrensregelungen für die Polizei?

Im Weiteren soll untersucht werden, inwieweit sich die gewonnenen Erkenntnisse aus dem niederländischen Strafverfahren für die Weiterentwicklung bzw. Umstrukturierung der polizeilichen Rolle im deutschen Strafverfahren fruchtbar machen lassen.

A. Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren

Die Ausgestaltung des Verhältnisses beider Strafverfolgungsorgane zueinander im Ermittlungsverfahren entspricht im Großen und Ganzen der deutschen Rechtslage, und zwar sowohl in rechtlicher wie auch in rechtstatsächlicher Hinsicht. Auch in den Niederlanden ist die Polizei staatsanwaltschaftlicher Sachleitung unterworfen und von deren Weisungen im jeweiligen Ermittlungsverfahren abhängig. In der Praxis führt in beiden Systemen die Polizei das Ermittlungsverfahren in leichten bis mittelschweren Fällen weitgehend selbständig. Diese Eigenständigkeit nimmt mit steigendem Gewicht des vorliegenden Falles, sowohl was die Schwere des Deliktes als auch was die Komplexität des Sachverhaltes anbelangt, ab bis hin zu einer sofortigen Einbindung der Staatsanwaltschaft in schweren Fällen. Ebenfalls ist dem niederländischen Kriminaljustizsystem die Institution von Ermittlungspersonen (dort noch bezeichnet als Hilfsbeamte) im Ermittlungsverfahren immanent. Allerdings sind diese Beamten rechtlich enger an die Staatsanwaltschaft gebunden

und genießen eine stärker ausgebaute rechtliche Stellung, so beispielsweise durch das Beeidigungsrecht für Protokolle wie auch durch weiter reichende Befugnisse im Zwangsmittelbereich[866].

Eine stärkere Rechtsstellung der Hilfsbeamten und somit zugleich deren deutliche Abgrenzung von den anderen Polizeibeamten ist eine niederländische Besonderheit, an der sich ein deutscher Reformprozess bezüglich des Verhältnisses beider Organe zueinander orientieren könnte. Wenn der in den Niederlanden bestehende Hilfsbeamtenstatus auch durchaus Vorbildcharakter aufweist[867], so ist dennoch fraglich, ob die Stärkung der Stellung unserer Ermittlungspersonen allein etwas Sinnvolles zur justiziellen Entlastung beitragen kann, d.h. also einen bedeutenden Einfluss auf die Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaft hat. Wesentliche Ermittlungsentscheidungen sind auch in den Niederlanden immer noch durch die Staatsanwaltschaft zu treffen. Sie bleibt die Herrin des Ermittlungsverfahrens und letzte Entscheidungsinstanz nach dessen Abschluss.

Es erscheint eher zweifelhaft, dass lediglich die Befugnis der Beamten zur teilweisen eigenständigen Anordnung von Zwangsmitteln wie der Polizeihaft einen die Justiz entlastenden Charakter hat. Eine Vorbildfunktion für ein die Staatsanwaltschaft entlastendes Reformmodell bietet die Ausgestaltung der Durchführung des niederländischen Ermittlungsverfahrens insoweit nicht.

B. Beteiligung der Polizei am beschleunigten Verfahren (*AU-Verfahren*)

Die Möglichkeit einer verstärkten Beteiligung der Polizei an der Durchführung eines beschleunigten Verfahrens ist durchaus erwägenswert. Allerdings ist bereits durch Richtlinien eine weitgehende polizeiliche Beteiligung an der Vorbereitung dieser Verfahrensvariante in einigen Ländern geschaffen worden[868]. Zudem ist die praktische Bedeutung eines solchen Mitwirkungsrechtes fraglich, wird man sich der Tatsache bewusst, dass das beschleunigte Verfahren in Deutschland immer noch sehr zurückhaltend anwandt wird. So wurde 2003 in lediglich 0,8 % aller durch die Staatsanwaltschaft erledigter Verfahren ein Antrag auf Entscheidung im beschleunigten Verfahren gestellt[869].

C. Verfahrensbeendende Maßnahme

Damit verbleibt nur noch der Bereich von verfahrensbeendenden Maßnahmen durch die Polizei, dem eine Vorbildfunktion zukommen könnte.

866 Siehe oben Teil 3, Kap. 5, C.I.
867 Siehe hierzu noch Anm. unter Teil 4, Kap. 2, E.I.
868 Siehe oben. Teil 2, Kap. 6, B.I.
869 Siehe Tabelle 2.2 Staatsanwaltschaft-Statistik 2003 (Hrsg.: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden).

I. Übertragung der Möglichkeit zur folgenlosen Einstellung

Der Möglichkeit zur folgenlosen Einstellung durch die Polizei könnte man jeglichen Modellcharakter schon deshalb absprechen, weil eine solche verfahrensbeendende Maßnahme der Polizei nicht einmal im niederländischen Strafverfahren gesetzlich verankert ist. Vielmehr stellt sie bislang nur eine in der Praxis etablierte Verfahrensweise dar. Mangels gesetzlicher Grundlage bestehen daher auch keine empirisch gesicherten Erfolgsdaten, die verwertbare Aussagen über das Ausmaß und die Auswirkungen einer solchen Maßnahme für die Strafrechtspraxis zulassen. Wie die Untersuchung der Verfahrenspraxis in Deutschland ergeben hat[870], ist eine Antizipation staatsanwaltschaftlicher Entscheidung der derzeitigen deutschen Verfahrenspraxis zudem nicht fremd, wenn auch das niederländische Verfahren noch einen Schritt weitergeht, indem die Entscheidung über eine Einstellung grundsätzlich von der Polizei unter Beachtung staatsanwaltschaftlicher Vorgaben eigenständig getroffen wird und sie die Staatsanwaltschaft über diese Entscheidung und ihre Motivation dazu lediglich in dem Moment informiert, in dem sie auch den Beschuldigten von der Einstellung im Namen der Staatsanwaltschaft in Kenntnis setzt. In der deutschen Strafverfahrenspraxis hingegen werden die Akten der Staatsanwaltschaft zur Entscheidung vorgelegt; damit erhält sie die Möglichkeit, den Sachverhalt auf seine Einstellungstauglichkeit hin zu prüfen. Man könnte aber überlegen, diese Form antizipatorischer Arbeit durch die Polizei in der deutschen Strafverfahrenspraxis niederländischem Vorbild entsprechend auszuweiten und der Polizei per Gesetz die Befugnis zu verleihen, das Verfahren im Namen der Staatsanwaltschaft einzustellen. Abgesehen von der Frage der Vereinbarkeit einer solchen Regelung mit unserem geltenden Strafverfahrens- und Verfassungsrecht wäre die „Legalisierung“ polizeilicher Antizipation von folgenlosen Verfahrenseinstellungen der Staatsanwaltschaft aus kriminalpolitischen Gründen aber abzulehnen. Auch wenn wie in den Niederlanden eine solche Entscheidung durch eine formelle Abschlussverfügung der Staatsanwaltschaft erfolgte, so wäre sie dennoch eine weitgehend eigenständige Entscheidung der Polizei. Für eine folgenlose opportune Einstellungsentscheidung, insbesondere gem. § 153 StPO, obläge es somit ihr, das Bestehen eines öffentlichen Interesses zu verneinen. Die kriminalpolitische Wertentscheidung über das Fehlen eines öffentlichen Interesses an der weiteren Strafverfolgung muss aber allein bei dem Organ verbleiben, das die Verfahrensherrschaft innehat, nämlich bei der Staatsanwaltschaft[871]. Dafür muss diese den Sachverhalt im Einzelfall auch selber auf seine Einstellungstauglichkeit hin prüfen[872].

---

870 Siehe oben unter Teil 2, Kap. 6 zu den zusammenfassenden Untersuchungsergebnissen.

871 Siehe hierzu ausführlich unten Teil 4, Kap. 2.C.

872 Zum unterschiedlichen Bedeutungsgehalt einer Entscheidung über das Nichtbestehen eines öffentlichen Interesses und das Bestehen eines solchen anhand vorgegebener Kriterien und damit zur unterschiedlichen Beurteilung einer erwägenswerten polizeilichen Entscheidungsbefugnis siehe unten unter Teil 4, Kap. 2, D.IV.

Auch die Vornahme einer folgenlosen Einstellung aufgrund unzureichender Beweislage ist eine Entscheidung, die nur die Staatsanwaltschaft als Anklagebehörde treffen kann. Nur sie darf über die Qualität eines Sachverhaltes für eine Anklage entscheiden. Eine dahingehende Entscheidung kann sie aber nur anhand selbständiger Prüfung der Aktenlage im Einzelfall treffen. Die Entscheidung der Polizei anhand allgemeiner Vorgaben zu überlassen, genügt indes nicht.

II. Im jugendstrafrechtlichen Bereich

Das niederländische *Halt*-Verfahren im jugendstrafrechtlichen Bereich bietet zwar aufgrund gesetzlicher Regelung und empirisch abgesicherter Daten genügend Diskussionsmaterial. Allerdings verfügt das deutsche Kriminaljustizsystem zum einen bereits über ein detailliert ausgestaltetes und wohl etabliertes Diversionsverfahren. In diesem haben, wie oben gesehen, auch die polizeilichen Mitwirkungsrechte bereits auf Länderebene in die Verfahrensausgestaltung via Richtlinien fast überall Eingang gefunden[873]. Eine Entscheidungskompetenz ohne Hinzuziehung der Staatsanwaltschaft, wie es das *Halt*-verfahren vorgibt, erscheint aber aufgrund des unser deutsches Jugendstrafverfahren tragenden Erziehungsgedankens nicht realisierbar. Es ist zu vermuten, dass durch Einschaltung der Staatsanwaltschaft in das Entscheidungsverfahren, und sei es auch nur durch schriftliche Einstellungsmitteilung, die erzieherische Wirkungskraft stärker ist, als wenn lediglich der vernehmende Polizeibeamte über die Sache entscheidet. Zum anderen lassen sich im Jugendstrafverfahren, wo in erster Linie die Persönlichkeit des Täters und seine sozialen Umstände die Entscheidung beeinflussen, im Vorfeld eben keine Standardfälle konstruieren, nach denen der Polizei ein Handlungsmuster vorgegeben werden könnte. Folge wäre eine völlig unabhängige polizeiliche Entscheidungsbefugnis. Eine Reformüberlegung zur Entlastung des Justizapparates kann und soll nicht zu Lasten des erzieherisch ausgestalteten, rechtsstaatlich abgesicherten Jugendstrafrechts gehen. Eine dahingehende Reformierung des Einstellungsverfahrens nach § 45 JGG gäbe dieser Vorschrift einen ganz anderen Sinn als bisher. Denn mit Einführung der Diversionsmöglichkeit im Jugendstrafrecht wurde in erster Linie das Ziel verfolgt, ein förmliches Strafverfahren hinsichtlich seiner Stigmatisierungswirkung möglichst zu vermeiden und stattdessen informell erzieherisch auf den Beschuldigten einzuwirken. Verfahrensökonomische Gesichtspunkte spielten hier keine tragende Rolle[874], wenngleich – wie die Analyse der Richtlinien zeigt[875] – sie in der Rechtspraxis vorherrschen.

[873] In Erwägung zu ziehen wäre meiner Ansicht nach allenfalls, die sich immer mehr etablierenden Mitwirkungsbefugnisse der Vereinheitlichung halber bundesgesetzlich festzuschreiben; dies hätte aber nichts mit einer Reformidee nach niederländischem Vorbild zu tun und soll daher hier nicht diskutiert werden.

[874] Siehe Elsner/Peters, The Prosecution Service Function within the German Criminal Justice System 2006, S. 207 (231).

[875] Siehe oben unter Teil 2, Kap. 4, B.I.3./ Teil 2, Kap. 5, A.

Überdies würde ein solches Verfahren die Einrichtung von Äquivalenten zu den *Halt*-Büros erforderlich machen. Dies würde allerdings einen enormen Verfahrens-, Verwaltungs- wie auch Finanzaufwand bedeuten. Dafür bestehen aber weder Anlass noch Bedürfnis.

III. Transaktion

Damit bleibt als eine für Deutschland neuartige verfahrensbeendende Maßnahme die Transaktion. Aufgrund der Ähnlichkeit der Transaktion mit der bedingten Einstellung nach § 153 a StPO für die Staatsanwaltschaft wie auch der Entstehungsgeschichte der niederländischen Regelung erscheint eine Ausdehnung der Befugnis zur bedingten Einstellung (bei bestimmten Straftaten) auf die Polizei durchaus erwägenswert.

Auch nach dem deutschen Strafverfahrensrecht besteht nämlich nach § 153 a I Nr. 2 StPO die Möglichkeit einer Verfahrenseinstellung gegen Geldauflage. Deren Anwendungsbereich ist dann eröffnet, wenn es sich bei der Tat um ein Vergehen handelt, die Schwere der Schuld einer Einstellung nicht entgegensteht und die Erfüllung der Geldauflage das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu beseitigen vermag. Die Vorschrift ist durchaus mit der niederländischen Transaktionsbefugnis für die Staatsanwaltschaft vergleichbar[876]. In jedem Falle besteht eine Vergleichbarkeit auf Rechtsfolgenseite. Aber auch auf Tatbestandseite haben beide denselben Aussagegehalt, zumindest was die Vermutung der geringen Schuld und die Feststellung eines bestehenden öffentlichen Interesses angeht, welches durch die Auflagenerfüllung wieder beseitigt werden kann. Denn dort hat der Gesetzgeber mit den präzisen Anwendungskriterien lediglich das gesetzlich normiert und die Generalstaatsanwaltsebene nochmals detailliert konkretisiert, was im deutschen Strafverfahren durch die unbestimmten Rechtsbegriffe dem untergesetzlichen Normgeber auf Länderebene gänzlich zur Konkretisierung überlassen ist. So muss der in § 153 a StPO festgelegte Begriff des „öffentlichen Interesses", welches die Auflagenerfüllung wieder zu beseitigen vermag, nur deshalb in Art. 74 nlStPO nicht erwähnt werden, da dieser Begriff bereits durch die Verfahrensmaxime des Opportunitätsprinzips in die Auslegung der Norm Eingang findet. Die Vorschriften beider Länder setzen aber ein bestehendes öffentliches Interesse voraus.

Was den Begriff der „nicht entgegenstehenden Schwere der Schuld" und die Beschränkung der Anwendung auf Vergehen anbetrifft, so findet sich in der niederländischen Vorschrift ein Äquivalent in der Begrenzung des Strafrahmens der für eine Transaktion geeigneten Delikte. Allerdings ist damit der Anwendungsbereich der Transaktion enger als der des § 153 a StPO.

[876] So auch Horstmann, Präzisierung 2002, S. 288 sowie Eser ZStW 108 (96), S. 86 (121); von der Rechtsfolge her wird dies in jüngster Zeit auch vom EuGH bejaht, der beiden Instituten gleichen Ahndungscharakter und damit einen länderübergreifenden Strafklageverbrauch zuspricht (EuGH NJW 2003, S. 1173); vgl. hierzu auch Stein NJW 03, S. 1162 ff.

Ausgestaltet werden diese Begriffe dann in beiden Verfahrenssystemen auf untergesetzlicher Ebene. So finden sich auch in den deutschen Richtlinien teilweise festgelegte Anwendungskriterien, wie das Vorliegen eines einfachen Sachverhaltes oder die Orientierung der Geldauflage an einer zu erwartenden Geldstrafe. Im Unterschied zu den Niederlanden bestehen diese aber nur auf Landesebene und haben keine nationale Gültigkeit[877].

Jedoch unterscheidet sich § 153 a StPO vom Transaktionsverfahren dadurch, dass die Polizei keinerlei Entscheidungsbefugnisse hat[878].

Das besagt aber noch nicht, dass es nicht möglich wäre, in Anlehnung an das niederländische Transaktionsverfahren eine bedingte Einstellungsmöglichkeit auch für die Polizei zu schaffen, die sich aus der Legitimationsgrundlage für die Staatsanwaltschaft in § 153 a I Nr. 2 StPO ableiten ließe[879].

Kapitel 2: Möglichkeiten und Grenzen der Einführung einer polizeilichen Erledigungskompetenz im deutschen Strafverfahren

A. Bedingte polizeiliche Erledigungskompetenz als Erfolgsgarant für die Entlastung der Justiz?

Der Grund, warum in Deutschland insbesondere eine Diskussion um das Strafgeld entfacht worden ist und in den einzelnen Ländern eine vermehrte Einbeziehung der Polizei in das staatsanwaltschaftliche Einstellungsverfahren Einzug hält, ist ein Bedürfnis nach einer bürokratiearmen Verfolgung der sog. Alltagskriminalität[880]. Es sind damit vorrangig verfahrensökonomische Gründe, die das gesetzgeberische Bestreben leiten. Fraglich ist, ob dieses Ziel mit der Einführung einer eigenständigen polizeilichen Erledigungskompetenz tatsächlich erreicht werden kann.

So würde zukünftig die Staatsanwaltschaft von der Bearbeitung aller für eine polizeiliche Einstellung geeigneten Fälle grundsätzlich befreit. Die Folge wäre eine Entlastung der Staatsanwaltschaft von Bagatellfällen. Allerdings würde daraus keine Kosten- und Personaleinsparung resultieren, mag dieses teilweise auch vermutet werden[881]. Eine Einsparungsmöglichkeit erscheint nämlich wegen der momenta-

---

877 Zur daraus resultierenden regionalen Anwendungsungleichheit siehe ausführlich unter Teil 4, Kap. 2, D.III.1.

878 A.A. lediglich Scholler/Broß, Polizei- und Ordnungsrechts 1978, S. 80, die auch eine polizeiliche Erledigungskompetenz aus den §§ 153 ff. StPO hineinlesen wollen.

879 Siehe hierzu Teil 4, Kap. 2.C - Kapitel 4.

880 Däubler-Gmelin StV 99, S. 278 (286); Rautenberg NJ 99, S. 449 (453); Rzepka in KritV 99, S. 312/328 ff. (334). Siehe hierzu bereits oben unter Teil 1, Kap. 1, C.

881 Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 254 f., der eine mögliche Kosten- und Personaleinsparung zumindest nicht ausschließt.

nen Lage einer absoluten Überlastung äußerst unrealistisch und auch gar nicht wünschenswert, da die freigewordenen Kapazitäten für die Bearbeitung der schweren Kriminalität benötigt werden. Doch bedeutet eine Entlastung der Staatsanwaltschaft von Bagatellfällen gerade die Freisetzung von mehr Kapazitäten für die Bearbeitung der schweren und mittleren Kriminalität. Da sie in diesen Fällen regelmäßig schon frühzeitig in die Ermittlungen involviert ist[882], würde dies bedeuten, dass sie ihre Ermittlungskapazitäten hier auch am effizientesten nutzen kann; denn sie kann sich um so besser mit dem Sachverhalt und dem Ermittlungsstand vertraut machen und damit ihre ganze Konzentration auf die Fälle lenken, in denen sie sowohl rechtlich als auch faktisch die Herrin des Ermittlungsverfahrens ist.

Diese Verfahrensweise erscheint wesentlich effizienter als die Staatsanwaltschaft mit der Entscheidung über die Einstellung eines Bagatelldeliktes zu belasten, in dessen Ermittlungsverfahren sie nicht involviert war und von dem sie erst im Rahmen der ihr nun abverlangten verfahrensbeendenden Entscheidung Kenntnis erhält. Für eine solche Entscheidung ist erst einmal ein Aktenstudium erforderlich, um überhaupt eine adäquate Entscheidung treffen zu können. Zeitaufwendig wird hier insbesondere das Einlesen in den ihr fremden Sachverhalt sein (Einlesen in die Akte) und weniger die juristische Bewertung. Fälle von Bagatellkriminalität sind nämlich meistens rechtlich einfach zu bewerten und für die Bearbeitung bedarf es daher keines großen Ausmaßes an juristischer Qualifikation. Eben aufgrund dieser relativ einfachen Bewertung der juristischen Sachlage erscheint es auch überhaupt erwägenswert, gerade diesen Verfahrensbereich auf die Polizei zu übertragen. Denn selbstverständlich hat der polizeiliche Ermittlungsbeamte keine gleichwertige juristische Ausbildung genossen wie ein Staatsanwalt mit Abschluss zweier juristischer Staatsprüfungen.

Ob eine Einführung polizeilicher Entscheidungskompetenzen auch auf polizeilicher Ebene zu einer Arbeitsentlastung führt, wird mancherseits bezweifelt[883]. Im Hinblick auf die Freiwilligkeit des Täters, Bereitwilligkeit des Opfers wie auch auf die Untersuchung des Täterumfeldes u.s.w. seien enorme Anforderungen an ein solches polizeiliches Einstellungsverfahren zu stellen. Nur so könne vermieden werden, dass der Polizei nicht doch noch eine faktisch richterliche Funktion zukomme. Dies aber werde zwangsläufig zu einem vermehrten Arbeitsaufwand führen.

Dieser negativen Einschätzung ist nicht zuzustimmen. Geht man von der gesetzlich geforderten Ermittlungsführung aus, wonach unabhängig vom Fall immer ein ausführliches und vollständiges Ermittlungsverfahren durchzuführen ist, so kann man, was den Bereich einstellungstauglicher Kleinkriminalität angeht, nicht von einem zu erwartenden Mehraufwand der Polizei sprechen.

Denn was kann mehr Aufwand machen, als in allen Fällen ein ausführliches Ermittlungsverfahren mit vollständiger Aktenanlage durchzuführen?

---

882 Siehe oben Ergebnis der Richtlinienauswertung Teil 2, Kap. 6, A.

883 So eine Befragung von Polizeibeamten, in Albrecht, Perspektiven 1983, S. 109 f.

Nimmt man aber die derzeitige, am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierte Arbeitspraxis als Vergleichsgrundlage, so wäre ein zukünftiger Mehraufwand nicht generell auszuschließen. Denn wie bereits festgestellt wurde, orientiert sich die Polizei bei ihrer Ermittlungsführung an dem voraussichtlichen Verhalten der Staatsanwaltschaft. Sie fertigt in einstellungstauglichen Fällen lediglich ein Kurzprotokoll und eine Beweismittelsammlung an[884]. Mit Einführung einer Entscheidungskompetenz würden zwangsläufig die Ermittlungsergebnisse für die Entscheidung sorgfältiger unter den Einstellungstatbestand subsumiert werden. Hinzu käme die Durchführung des Einstellungsverfahrens.

Eine eventuelle Mehrbelastung wird aber von der Polizei als akzeptabel angesehen. Dies ergab eine Befragung von Polizeibeamten durch *Albrecht* bereits Mitte der 80er Jahre, bei der es um eine mögliche Einführung von Diversionskompetenzen für die Polizei nach amerikanischem Vorbild ging. Hier standen die Beamten auf dem Standpunkt, dass ein etwaiger Mehraufwand hinnehmbar sei. Ihre Arbeit würde sich dann wenigstens sinnvoll auszahlen, und es bestünde keine Gefahr mehr, *„für den Papierkorb zu arbeiten"*[885].

Dass eine polizeiliche Einstellungskompetenz tatsächlich zu einer Entlastung des Justizapparates führen kann, ist anhand der rechtstatsächlichen Betrachtung des niederländischen Transaktionsverfahrens hinreichend deutlich geworden[886].

Zwar sind diese Vergleichsdaten keine Garantie für eine tatsächlich eintretende Entlastung des Justizapparates in Deutschland. Dennoch geben die Ergebnisse aus den Niederlanden zumindest empirisch abgesicherte Anhaltspunkte dafür, dass die Übertragung einer Nicht(-weiter-)verfolgungsermächtigung auf die Polizei für die Justiz durchaus einen entlastenden Effekt haben kann.

Auch die ersten Ergebnisse des 1999 eingeführten Verfolgungsmodells in *Sachsen* lassen keine andere Annahme zu[887]. Ziele dieses Modells waren in erster Linie die Reduzierung der folgenlosen Einstellungen wie auch die Verfahrensbeschleunigung im betroffenen Deliktsbereich. Nach Ansicht der Staatsregierung *Sachsens* haben sich unter Berufung auf rechtstatsächliche Untersuchungen der Jahre 1999/2000 diese Ziele in kurzer Zeit in einem erstaunlich hohen Maße verwirklicht. So ergab eine stichprobenartige Untersuchung von Ladendiebstahlsfällen bei den Sächsischen Staatsanwaltschaften vor und nach Einführung des Reformmodells einen deutlichen Rückgang an folgenlosen Einstellungen. Im Hinblick auf die Verwirklichung verfahrensökonomischer Ziele ist auf Seiten der Staatsanwaltschaft nach Aussagen der ersten Gutachten jetzt schon eine Entlastung zu verzeichnen, obwohl sie im Rahmen dieses Verfahrens immer noch mit der Abschlussentscheidung über eine Einstellung betraut ist. Bei den Polizeidienststellen hatte sich der Arbeitsaufwand durch die organisatorische Umstellung wie

---

884 Siehe oben empirische Auswertung, Teil 1, Kap. 3, B.V./Teil 2, Kap. 4.

885 Albrecht, Perspektiven 1983, S. 116.

886 Siehe oben Teil 3, Kap. 5, E.II.

887 Ziffer 5. d. Stellungnahme der Sächsischen Staatsreg. zum Ladendiebstahlsmodell v. 06.10.2000 wie auch Kommentar der Sächsischen Staatsreg. v. 12.05.2004.

auch durch die erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen bei den Polizeidienststellen anfänglich zwar erhöht. Die Belastungen sind aber inzwischen rückläufig. Eine Mehrbelastung der Polizei entsteht insbesondere durch die Zunahme persönlicher Beschuldigtenvernehmungen direkt im Anschluss an die Tat. Diese findet in ca. 30 % der Fälle statt. Hingegen führt das Verfahrensmodell aber auch zu einer Entlastung der Polizei, und zwar durch eine erhebliche Verkürzung der Bearbeitungszeiten und ein gestrafftes Verfahren. Durch genau festgelegte Verfahrensschritte werden die einzelnen Ermittlungshandlungen auf ein erforderliches Maß beschränkt und der Postweg verkürzt. Im Einzelnen hat sich die Bearbeitungszeit bei der Polizei vom Eingang der Anzeige bis zur Abgabe an die Staatsanwaltschaft von 34, 5 Tagen auf 23, 2 Tage verkürzt.

B. Verfahrensökonomie als legitimes Motiv für eine Neugestaltung der strafverfahrensrechtlichen Regelungen?

Die alles entscheidende Vorfrage für einen dahingehenden Reformvorschlag ist allerdings, ob die Entlastung des Justizapparates überhaupt ein legitimes Motiv für eine neue Verfahrensregelung sein kann. Zwar könnte dies auf den ersten Blick unproblematisch erscheinen, weil schon der Zweck der Vorschrift des § 153 a StPO ein rein verfahrensökonomischer ist[888]. Allerdings wurde bereits im Zusammenhang mit dieser Vorschrift generell vor einer Überbewertung der Justizökonomie gewarnt. Es bestehe nämlich die Gefahr, dass ökonomische und präventive Erwägungen in den Vordergrund gestellt würden[889]. Überdies sei eine Belastung der Strafrechtspflege für sich genommen noch kein ausschlaggebendes Argument für die Lockerung der Verfolgungspflicht. Die Ressourcen hätten sich an den Erfordernissen des Schutzes der Gesellschaft zu orientieren und nicht umgekehrt[890].

Andere hingegen sehen die Ausgestaltung von Regelungen aufgrund justizökonomischer Belange als legitim an[891]. Zwar seien Sparzwänge zunächst ein sachfremdes Kriterium. Allerdings könne bei einer großen Überlastung des Justizapparates auf eine Einschränkung des Legalitätsprinzips nicht verzichtet werden[892]. Vielmehr sei eine von fiskalischen Einflüssen freie Sachbearbeitung gar nicht mehr möglich, weil sie an volkswirtschaftliche Grenzen stoße. Überdies genieße die Sicherung des Legalitätsprinzips keinen so hohen Rang, dass unausweichlich eine Aufstockung an Mitteln notwendig sei[893].

[888] BT Drucks. VI/3250, S. 283 ff.

[889] Waller DRiZ 86, 47 (49), der sich aus diesen Gründen auch gegen eine Erweiterung des Anwendungsbereichs von § 153 a StPO ausspricht; insoweit auch noch vor einer Überbewertung warnend Hamm NJW 96, S. 236 (237).

[890] Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 46; Schmidhäuser JZ 73, S. 529 (536).

[891] Kapahnke, Opportunität und Legalität im Strafverfahren 1982, S. 144 f.; Kunz, Bagatellprinzip 1984, S. 36; Hamm NJW 96, S. 236 (237 f.).

[892] Kerl ZRP 86, S. 312 (314).

[893] Kapahnke, Opportunität und Legalität im Strafverfahren 1982, S. 144 f.

Letzterer Ansicht ist im Ergebnis zuzustimmen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Kriminalpolitik derzeit nicht bereit ist, mehr Geld für die Bewältigung der Massenkriminalität zu investieren, erscheint eine Erweiterung der Ressourcen eher unrealistisch. Bei weiterhin knappen Ressourcen kann aber nicht in allen Fällen ein volles Strafverfahren durchgeführt werden; anderenfalls würde aus der Überlastung zwangsläufig eine Zeitverzögerung von Verfahrensabschlüssen resultieren. Wer darin kein Argument für die Lockerung der Strafverfahrensprinzipien sieht, sondern stattdessen die Ansicht vertritt, eine moderne Gesellschaft müsse nun einmal einen hohen Zeitaufwand als Folge ihres Tuns akzeptieren[894], der berücksichtigt nicht hinreichend Verstöße gegen den *fair-trial*-Grundsatz und das Beschleunigungsgebot, die beide Ausflüsse unseres Rechtsstaatsprinzips sind.

Überdies geht es bei dem zu diskutierenden Reformvorschlag nicht um eine Ausweitung des Opportunitätsprinzips, sondern lediglich um die Verlagerung der Nicht(-weiter-)verfolgungsermächtigung auf die Polizei. Hierbei besteht gar nicht die Gefahr, aus verfahrensökonomischen Gründen dem Einzelfall nicht mehr gerecht werden zu können. Im Gegenteil: Es ist zu fragen, ob man dadurch nicht viel mehr Zeit dem Einzelfall widmen kann, als es derzeit der Fall ist. Zum einen deshalb, weil ein übermäßiger Gebrauch folgenloser Einstellungen nach § 153 StPO aus Überlastungsgründen keineswegs einzelfallorientiert erscheint. Man könnte sich fragen, ob eine Übernahme der Erledigung bestimmter Verfahren durch die Polizei nicht eine wesentlich sorgfältigere und einzelfallorientiertere Entscheidung in diesen Fällen ermöglichen würde. Zum anderen könnten die beschränkten und nicht beliebig vermehrbaren Mittel der Strafjustiz schwerpunktmäßig dort eingesetzt werden, wo der größte kriminalpolitische Effekt zu erzielen ist[895].

Zwar behauptet *Streng*, dass man die Überlastung der Staatsanwaltschaft auch anders lösen könnte als durch Kompetenzerweiterung der Polizei, nämlich durch eine Rückbesinnung auf die Anstrengung eines gerichtlichen Verfahrens anstelle der vielen staatsanwaltschaftlichen Einstellungsentscheidungen. So werde doch bereits versucht, den Gebrauch des § 153 a StPO zu begrenzen und stattdessen ein gerichtliches Verfahren einzuleiten[896]. Diese Bewegung würde durch eine polizeiliche bedingte Erledigungskompetenz wieder zunichte gemacht. Allerdings ist diese Aussage mit Blick auf die staatsanwaltschaftliche Erledigungspraxis nicht zutreffend. Denn die Statistiken belegen, dass § 153 a StPO sich zwar zurückhaltender Anwendung erfreut, dies allerdings nicht in Korrelation mit einer Zunahme von gerichtlichen Verfahrenserledigungen, sondern von folgenlosen Einstellungen[897].

---

894 Frommel Neue Kriminalpolitik 98, S. 7.
895 Rieß NStZ 81, 2 (5).
896 Streng ZStW 111 (99), S. 827 (856).
897 Siehe oben unter Teil 1, Kap. 1, B.

Damit erscheint eine Übertragung von Einstellungskompetenzen von der Staatsanwaltschaft auf die Polizei aus verfahrensökonomischen Gründen zumindest ein durchaus legitimes Ziel.

C. Integrationsmöglichkeit einer derartigen Regelung ins deutsche Strafverfahren

Nachdem festgestellt wurde, dass durch die Übertragung staatsanwaltschaftlicher Kompetenzen auf die Polizei eine justizielle Entlastung durchaus möglich erscheint und dass die Ausgestaltung einer solchen Regelung aus verfahrensökonomischen Gründen auch ein durchaus legitimes Ziel sein kann, stellt sich nun folgende Frage: Ob und wie ließe sich eine abgeleitete polizeiliche Einstellungsbefugnis gegen Geldauflage in unser deutsches Strafverfahren überhaupt integrieren? Es wird zu prüfen sein, ob und inwieweit dies an verfahrens- und verfassungsrechtliche wie auch kriminalpolitische Grenzen stößt.

Da die niederländische Transaktionsregelung große Ähnlichkeiten mit dem § 153 a StPO hat, ist für die weitere Diskussion eine Orientierung an der deutschen Vorschrift im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen wie auch kriminalpolitischen Mindeststandards und Problemstellungen sinnvoll. Dies gilt insbesondere deshalb, weil eine Erweiterung polizeilicher Kompetenzen um ein Recht zur Einstellung gegen Geldauflage im Hinblick auf die Rechtsfolgen letztlich nichts anderes wäre als eine Ausdehnung der staatsanwaltschaftlichen Befugnisse aus § 153 a StPO auf die Polizei[898]. Überdies ist eine Orientierung an dieser Vorschrift auch deswegen notwendig, weil es sich hier nicht um eine völlig neue und wesensfremde Regelung handeln soll, sondern dem niederländischen Modell entsprechend nur um eine abgeleitete Einstellungskompetenz der Polizei.

Zu überlegen bleibt, woran genau sich ein deutsches Reformmodell, welches sich den § 153 a I Nr. 2 StPO als Ausgangsnorm für die Staatsanwaltschaft nimmt, bei der Verfahrensausgestaltung orientieren könnte. Daher sollen im Folgenden die Eckpunkte des niederländischen Polizeitransaktionsverfahrens, wie sie aufgrund der unterschiedlichen Rechtssysteme für das deutsche Verfahrensrecht überhaupt vorbildlich sein können[899], der Übersichtlichkeit halber noch einmal kurz zusammengefasst werden:

Gemäß Art. 74 c nlStGB kann dazu befugten Ermittlungsbeamten durch administrative Verordnung die Befugnis der Staatsanwaltschaft zum Transaktionsangebot gegenüber dem Beschuldigten aus Art. 74 nlStGB übertragen werden, wenn

- der Beschuldigte mindestens 18 Jahre alt ist
- die Höchststrafe des Deliktes sechs Jahre nicht überschreitet
- der vorliegende Sachverhalt einfach gelagert ist

---

[898] So ist es auch im niederländischen Strafprozessrecht geschehen, siehe oben unter Teil 3, Kap. 5, E.I.

[899] Die Behandlung von Übertretungen (*overtredingen*) soll hier aufgrund mangelnder Vergleichbarkeit außen vor gelassen werden.

- Der aufzuerlegende Geldbetrag die Höhe von 350 Euro nicht überschreitet.

Vorgaben über die Art und Weise der Bezahlung wie auch den Zeitraum, in welchem die Bezahlung erfolgen muss, über die Ernennung der befugten Ermittlungsbeamten, die Kontrolle der Art und Weise, in der sie von dem ihnen verliehenen Recht Gebrauch machen, wie auch über die Entbindung eines Beamten von diesem Recht sind von Gesetzes wegen durch allgemeine Verordnung zu regeln. Die Staatsanwaltschaft hat diese Vorgaben wiederum anhand zu erlassender Richtlinien zu konkretisieren.

Durch ministerielle Verordnung wurden als für ein solches Verfahren taugliche Delikte bestimmt sowie das Verfahren als solches näher ausgestaltet. Hieraus resultierende Eckpunkte des Verfahrens sind:

- Zur Anwendung der bedingten Einstellung auf die bezeichneten Vergehen sind die Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft befugt.
- Eigenständige Beurteilung der Eignung des vorliegenden Sachverhaltes für ein Angebot zur bedingten Einstellung durch den Polizeibeamten mittels einer von der Staatsanwaltschaft erstellten Liste (enthält die geeigneten Delikte und den in jedem Fall zu verhängenden Geldbetrag). Von diesen Vorgaben darf nicht abgewichen werden.
- Bei Zustimmung des Beschuldigten zur bedingten Einstellung erfolgt eine schriftliche Mitteilung des Beschlusses an ihn unter gleichzeitiger Auferlegung der Bedingung mittels eines Formblattes.
- Die Bezahlung der Geldsumme hat spätestens sechs Wochen nach dem Tag der Entdeckung der Straftat durch die Überweisung auf ein dafür eingerichtetes Konto bei der zentralen, unabhängigen Justizkasse zu erfolgen. Der Vorgang wird dann bei der Polizeibehörde registriert und umgehend an die Justizkasse weitergeleitet.
- Das durch die Justizkasse im Rahmen der bedingten Einstellung eingeholte Geld wird zur weiteren Verwendung der Staatsanwaltschaft zugänglich gemacht.

Eine staatsanwaltschaftliche Kontrolle polizeilichen Handelns findet wie folgt statt:

- Die Generalstaatsanwaltschaft lenkt durch Erlass allgemeiner wie auch deliktspezifischer Richtlinien das Einstellungsverhalten der Polizei.
- Der örtlich und sachlich zuständige Staatsanwalt[900] hat die Möglichkeit, die Anwendung der Einstellungsbefugnis in seinem Amtsbezirk allgemein in bestimmten Gebieten oder Sachen zu beschränken. Überdies kann er die Befugnis im Einzelfall von seiner ausdrücklichen Zustimmung nach eingehender Prüfung der Sachlage abhängig machen. Solche Verfügungen trifft der Staatsanwalt nur unter Anhörung des Vorgesetzten der betroffenen Polizeibehörde.
- Der Beamte hat jede durchgeführte Einstellung zu registrieren. Die Registrierungen sind spätestens nach einem Jahr unaufgefordert der zuständigen Staatsanwaltschaft anhand von Übersichtslisten zugänglich zu machen.
- Registrierung aller zustande gekommenen Polizeieinstellungen in einem justiziellen Verfahrensregister, in das die StA jederzeit Einsicht hat.
- Periodische Berichterstattung des Behördenchefs der Polizei an die zuständige Staatsanwaltschaft über die Art und Weise, in der von der Einstellungsbefugnis im Amtsbezirk Gebrauch gemacht wurde. In diesen Berichten soll insbesondere festgelegt werden:
  - Die Anzahl der Sachen, in denen eine bedingte Einstellung angewendet und auch angenommen wurde.
  - Die Anzahl und die Art der Beschwerden, die auf den Gebrauch einer bedingten Einstellung hin erfolgten und wie auf diese reagiert wurde.
  - Eine Übersicht über die Art und Weise, auf welche die Polizei die bedingte Einstellung ausführt.

[900] Im niederländischen Strafverfahren ist dies der Oberstaatsanwalt. Hier wurde aufgrund unterschiedlicher Bedeutung in beiden Rechtssystemen die Terminologie bei der Zusammenfassung möglichst neutral gehalten.

Diese Angaben sollen einer gemeinsamen Abstimmung zwischen der Staatsanwaltschaft und der Polizei zur Verfügung gestellt werden. Eine solche soll mindestens einmal pro Jahr stattfinden.

Der Verletzte hat das Recht, die Einstellungsentscheidung im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens gerichtlich überprüfen zu lassen.

Angelehnt an die niederländische Regelung zur Polizeitransaktion steht hier folglich eine gesetzliche Verfahrensregelung zur Diskussion,

- die zur Übertragung der staatsanwaltschaftlichen Einstellungsbefugnis nach § 153 a I Nr. 2 StPO auf dazu befugte Polizeibeamte unter klar umgrenzten Anwendungsvoraussetzungen ermächtigt, und zwar
- unter Beibehaltung der Staatsanwaltschaft als Herrin des Ermittlungsverfahrens.

Zunächst ist der Frage nachzugehen, ob eine Regelung zur Übertragung einer bedingten Einstellungskompetenz von der Staatsanwaltschaft auf die Polizei entsprechend niederländischem Vorbild in unserem geltenden Strafverfahrensrecht überhaupt implementierbar ist.

Die Einführung einer Einstellungskompetenz für die Polizei durch Bundesgesetz wäre nicht *per se* auszuschließen. Die Gesetzgebung für das Strafverfahrensrecht ist gemäß Art. 74 I Nr. 1 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Von seiner vorrangigen Kompetenz hat der Bund durch Erlaß der Strafprozeßordnung Gebrauch gemacht; es wäre also durchaus vorstellbar, dass durch den Bundesgesetzgeber eine dahingehende Ergänzung oder auch Änderung des § 153 a StPO erfolgen könnte.

Fraglich ist allerdings, welche Auswirkung eine solche polizeiliche Befugnis dann auf das geltende Strafverfahren hätte bzw. wie problematisch eine solche Regelung im Hinblick auf die in unserem Strafverfahrensrecht geltende Kompetenz- und Aufgabenverteilung sein könnte.

Wie oben bereits dargestellt[901], ist es die Staatsanwaltschaft, der die Sachleitungskompetenz im gesamten Ermittlungsverfahren zukommt (§§ 152 II, 160, 161, 163 II StPO, § 152 GVG). Ebenso liegt auch das Entscheidungsmonopol über eine Anklage und Einstellung des Strafverfahrens bei dieser (§§ 152 I, 170 II StPO).

Grundsätzlich hätte die Einführung einer selbstständigen Einstellungsbefugnis der Polizei neben der der Staatsanwaltschaft in der Strafprozeßordnung eine Neuordnung der Kompetenzverteilung im Strafverfahren zur Folge; auch wenn sich diese polizeiliche Befugnis aus der für die Staatsanwaltschaft geltenden Befugnisnorm des § 153 a I (Nr. 2) StPO ableitete, würde die Staatsanwaltschaft für die zur Anwendung durch die Polizei bestimmten Delikte grundsätzlich ihr Entscheidungsmonopol wie auch ihre Sachleitung im Ermittlungsverfahren aufgeben. Denn gemäß § 153 a I S. 5 StPO wird mit Erfüllung der Auflage oder Weisung die vorläufige Einstellung des Verfahrens zu einer endgültigen und die Tat kann nicht

[901] Siehe oben unter Teil 1, Kap. 2, B.

mehr als Vergehen verfolgt werden. Einer nachträglichen Einstellungsverfügung seitens der Staatsanwaltschaft bedarf es grundsätzlich nicht mehr[902]. Dies bedeutet, dass im Falle einer polizeilichen Befugnis zur Verfahrenseinstellung nach Erfüllung der Geldauflage das Verfahren einzustellen wäre und Strafklageverbrauch einträte. Folglich könnte die Staatsanwaltschaft eine solche Entscheidung vom Zeitpunkt der Auflagenerfüllung an nicht mehr abändern und das Strafverfahren gegen den Beschuldigten bezüglich dieser Tat nicht weiter betreiben.

Um eine Erledigungskompetenz durch die Polizei in Einklang mit dem geltenden Strafverfahrensrecht zu bringen und eine Neuordnung der Kompetenzverteilung zu verhindern, wäre es daher zwingend erforderlich, eine Regelung zu schaffen, die in der Lage ist, die Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft aufrechtzuerhalten.

Man könnte die Problematik der Neuverteilung von Kompetenzen im Strafverfahren umgehen, indem man der Polizei lediglich die Befugnis verliehe, die Einstellung des Verfahrens bei Erfüllung der Geldauflage lediglich vorbehaltlich der Zustimmung der Staatsanwaltschaft anzubieten. Die Befugnis der Polizei beliefe sich damit auf eine reine Antizipation staatsanwaltschaftlicher Entscheidung unter Wahrung ihrer verfahrensbeendenden Entscheidungsgewalt. Ein Strafklageverbrauch würde damit erst durch eine „endgültige" Abschlussverfügung der Staatsanwaltschaft eintreten. Damit würde durch Bundesgesetz letztlich das normiert, was derzeit auf untergesetzlicher Ebene in *Sachsen* im Rahmen landesinterner Verfahrenregelungen bezüglich der Anwendung des § 153 a StPO bereits eingeführt wurde[903].

Zwar würde nach dieser Lösung die Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft gewahrt, allerdings hätte sie demgemäß jede einzelne Entscheidung zu überprüfen und dieser entweder zuzustimmen oder eine Ablehnung zu erteilen. Fraglich wäre somit, ob ein derartiges Verfahrenskonstrukt wirklich zu einer ausschlaggebenden Entlastung der Staatsanwaltschaft bei der Bewältigung steigenden Arbeitsanfalls führen würde. Die ersten Untersuchungsergebnisse aus *Sachsen* lassen auf eine Reduzierung des Arbeitsaufwandes schließen[904]. Zudem lässt sich vermuten, dass es für den einzelnen Staatsanwalt sicherlich weniger Aufwand bedeuten dürfte, eine polizeiliche Entscheidung im Einzelfall auf ihre Übereinstimmungn mit gesetzlichen wie untergesetzlichen Vorgaben hin zu überprüfen, anstatt eine eigenständige Bearbeitung des Sachverhaltes für eine Entscheidungsfindung vorzunehmen.

Allerdings stellt sich allein in Bezug auf die Wahrung der Kompetenzordnung im deutschen Strafverfahren die Frage, ob man eine Prüfung der polizeilichen Einstellungsentscheidung durch das Konstrukt eines staatsanwaltschaftlichen Zustimmungsvorbehaltes im Einzelfall zwingend braucht, oder ob es nicht auch mög-

[902] KK/Schoreit § 153 a Rn 43.
[903] Siehe oben Teil 2, Kap. 5, B.II.
[904] Siehe hierzu Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2, A.

lich wäre, die Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft trotz Übertragung einer *abschließenden* Einstellungsbefugnis auf die Polizei zu wahren. Damit wäre dem Ziel dieser Arbeit – nämlich sinnvolle Wege zur Entlastung der Staatsanwaltschaft bei der Bewältigung von Massenkriminalität aufzuzeigen - mehr gedient, als es vielleicht mit der bloßen polizeilichen Antizipation staatsanwaltschaftlicher Entscheidung der Fall wäre.

In den Niederlanden hat sich an der gesetzlich zugeschriebenen Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren mit Einführung der Polizeitransaktion nichts geändert.

Dies liegt zum einen daran, dass es sich bei Art. 74 c nlStGB letztlich um keine Kompetenzzuschreibung an die Polizei handelt, sondern um eine Ermächtigungsgrundlage, auf Grund derer der zuständige Verordnungsgeber bestimmten Ermittlungsbeamten diese Befugnis verleihen *kann*. Durch diese Ermessensvorschrift hat das der Staatsanwaltschaft gegenüber kontroll- und weisungsbefugte Justizministerium die Option erhalten, diese originär staatsanwaltschaftliche Befugnis auf eigens zu bestimmende Polizeibeamte zu übertragen oder aber bei der Staatsanwaltschaft zu belassen. Diese Art der Gesetzesformulierung macht deutlich, dass dieses Recht in erster Linie ein originäres der Staatsanwaltschaft bleibt und relativ flexibel auf die Polizei übertragen wie auch dieser wieder entzogen werden kann.

Zum anderen setzt die gesetzliche Regelung des Art. 74 c nlStGB voraus, dass neben dem konkreten Verfahrensablauf die Ernennung der befugten Ermittlungsbeamten, die Kontrolle der Art und Weise, in der sie von dem ihnen verliehenen Recht Gebrauch machen wie auch die mögliche Entbindung eines Beamten von diesem Recht durch allgemeine Verordnung zu bestimmen sind. Darüberhinaus ermächtigt der Gesetzgeber die Staatsanwaltschaft dazu, den Gebrauch dieser Befugnis durch die mit diesem Recht ausgestatteten Beamten anhand von Richtlinien zu konkretisieren. Der niederländische Verordnungsgeber ist der Ermächtigung mit dem Transaktionsbeschluss von 1994 nachgekommen[905]. Hierin bestimmt er neben dem Verfahrensablauf insbesondere auch die Kontroll- und Lenkungsmöglichkeiten der Staatsanwaltschaft gegenüber der Polizei bei Ausübung der Transaktionsbefugnis. Dies zum einen, indem er ihr die Möglichkeit einräumt, die Befugnis allgemein oder auch für bestimmte Bereiche einzuschränken, einzelne durch diese Verordnung grds. ermächtigte Hilfsbeamte von ihrer Einstellungsbefugnis zu entbinden oder aber das Verfahren im Einzelfall an sich zu ziehen bzw. von ihrer Zustimmung abhängig zu machen. Sollte ein Verfahren nicht erfolgreich zum Abschluss kommen, so hat der zuständige Hilfsbeamte den Fall zur weiteren Entscheidung der Staatsanwaltschaft zu übergeben. Zum anderen gewährleistet der Verordnungsgeber auch eine nachträgliche Qualitätskontrolle polizeilichen Handelns seitens der Staatsanwaltschaft. So hat der einzelne Hilfsbeamte jeden Sachverhalt, bei dem er ein Transaktionsverfahren initiiert hat, polizei-

[905] Siehe oben Teil 3, Kap. 5, E.I.2.

intern zu registrieren und diese Registrierungen spätestens nach einem Jahr anhand von Übersichtslisten der Staatsanwaltschaft zukommen zu lassen. Überdies obliegen dem Behördenchef der Polizei gegenüber der Staatsanwaltschaft bestimmte periodische Berichtspflichten über die Art und Weise, auf der in seinem Bezirk von der Transaktionsbefugnis Gebrauch gemacht wurde. Diese Berichte sollen die Grundlage für eine mindestens einmal pro Jahr stattfindende Abstimmung zwischen der Staatsanwaltschaft und der Polizei über die Handhabe der Transaktionsbefugnis bilden[906].

Die niederländische Generalstaatsanwaltschaft hat ergänzend deliktsbezogene wie auch allgemeine Richtlinien zur Handhabe der Transaktionsbefugnis seitens der hierzu ermächtigten Hilfsbeamten erlassen. Hierin wird neben der allgemeinen Entbindung einzelner Polizeibeamter von dieser Befugnis insbesondere auch die Verpflichtung zur Eintragung der durchgeführten Transaktion samt relevanter Informationen zum Sachverhalt wie auch zur Person des Beschuldigten sowohl im polizeiinternen Verfahrensregister (*HKS*) als auch in ein justizielles Verfahrensregister bestimmt[907].

Auch im deutschen Strafverfahrensrecht könnte auf ähnliche Weise die staatsanwaltschaftliche Verfahrensherrschaft gewahrt werden.

Auch hier wäre die Gestaltung einer Ermessensvorschrift denkbar, die es ermöglicht, die Befugnis der Staatsanwaltschaft gemäß § 153 a I Nr. 2 StPO unter bestimmten Voraussetzungen auf die Polizei zu übertragen. Um eine flexible Handhabe einer solchen Übertragung zu gewährleisten, könnte man, niederländischem Vorbild entsprechend, eine Ermessensvorschrift in Gestalt einer bundesgesetzlichen Ermächtigungsnorm zum Erlaß von Rechtsverordnungen in unserem geltenden Strafverfahrensrecht implementieren. Aufgrund föderaler Strukturen in Deutschland läge es dann bei den einzelnen Ländern (Landesregierungen), ob sie unter Wahrung der gesetzlich bestimmten Voraussetzungen und Mindestanforderungen an eine derartige Verordnung von dieser Ermächtigung Gebrauch machen oder nicht. Eine solche Regelung hätte den Vorteil, dass jeweils landesbezogen dem Bedürfnis einer Entlastung der Staatsanwaltschaft durch eine derartige Befugnisübertragung nachgekommen werden kann. Überdies würde das Gesetz von Detailregelungen, insbesondere verfahrensrechtlicher Natur, weitgehend entlastet und die Vorschriften könnten schneller an landesbezogene Veränderungen angepasst werden.

Was die Wahrung der staatsanwaltschaftlichen Verfahrensherrschaft anbelangt, könnte der deutsche Gesetzgeber noch einen Schritt weitergehen, als es der niederländische getan hat, und bereits auf bundesgesetzlicher Ebene der Staatsanwaltschaft das Recht einräumen, die Befugnis allgemein oder auch für bestimmte Bereiche einzuschränken oder aber das Verfahren im Einzelfall an sich zu ziehen bzw. von ihrer Zustimmung abhängig zu machen. Darüberhinaus wäre der Staats-

---

906 Siehe oben Teil 3, Kap. 5, E.I.2.5.

907 Siehe oben Teil 3, Kap. 5, E.I.3./ Teil 3, Kap. 5, E.I.4.

anwaltschaft das Recht zu erhalten, welches ihr bereits schon behördenintern nach § 153 a I S. 4 StPO zusteht, nämlich die Auflage abzuändern oder aufzuheben. Dies wäre allerdings nur *vor* Auflagenerfüllung durch den Betroffenen möglich[908]. Da aber in den seltensten Fällen die Staatsanwaltschaft vor Auflagenerfüllung von der angebotenen Einstellung gegen Zahlung eines Geldbetrages seitens der Polizei erfahren wird, käme dieser Kontrollmöglichkeit in der Praxis sicherlich keine große Relevanz zu. Gleichwohl würde dadurch der sachleitende Status der Staatsanwaltschaft betont.

Zum anderen hätte bereits auf gesetzlicher Ebene bestimmt zu werden, dass die befugten Beamten in allen Zweifelsfällen über die Anwendbarkeit der Vorschrift sowie bei verweigerter Zustimmung des Beschuldigten oder bei Fehlen auch nur einer anderen Anwendungsvoraussetzung das Verfahren der Staatsanwaltschaft zur weiteren Entscheidung zuleiten müssten.

Der in § 163 II 1 StPO normierten Vorlagepflicht gegenüber der Staatsanwaltschaft könnte entsprochen werden, indem man zum einen die Polizei dazu verpflichtet, alle durchgeführten Verfahrenseinstellungen inklusive aller Angaben zum Sachverhalt und zur Person des Beschuldigten von der Polizei in einem Register, auf welches die Staatsanwaltschaft Zugriff hat, zu erfassen. Hierfür käme eine Eintragung im staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister (§§ 492 ff. StPO) in Betracht. Zum anderen könnte man ihr eine periodische Berichtspflicht wie in den Niederlanden darüber auferlegen, auf welche Art und Weise ein Angebot zu einer polizeilichen Einstellung gegen Auflage erfolgt ist sowie darüber, wie auf Beschwerden reagiert wurde. Anhand dieser Berichte könnte die Staatsanwaltschaft die tatsächliche Ingebrauchnahme der Einstellungsbefugnis überprüfen.

Zwar wäre damit nur eine Art nachträglicher Qualitätskontrolle durch die Staatsanwaltschaft im Rahmen ihrer Fachaufsicht gewährleistet und keine Kontrolle im Einzelfall im Vorfeld polizeilicher Abschlussentscheidung. Doch gibt der Wortlaut des § 163 II 1 StPO keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der Regelungszweck, nämlich die Kontrolle polizeilichen Handelns zur Sicherung des Legalitätsprinzips, nur durch eine dem jeweiligen Handeln vorhergehende Berichterstattung erfüllt wird. Vielmehr würde der Staatsanwaltschaft dadurch die Möglichkeit eingeräumt, jederzeit, wenigstens stichprobenartig, das Einstellungsverhalten der Polizei zu kontrollieren und deren zukünftige Anwendung dieser Befugnis dementsprechend auszugestalten. Wie auch der Staatsanwaltschaft in den Niederlanden müsste es ihr im Wege der Zusammenarbeit und unter Absprache mit dem Vorgesetzten der Polizeibehörde möglich sein, den handelnden Beamten bei Feststellung eines Verstoßes gegen die Vorgaben zum Einstellungsverfahren von seiner Einstellungsbefugnis im Weiteren zu entbinden. Zudem könnte sie dazu angehalten werden, bei dem Dienstvorgesetzten darauf hinzuwirken, dass der handelnde Beamte im Wege der Dienstaufsicht disziplinarrechtlich zur Verantwortung gezogen wird. Darüberhinaus bestünde für sie die Möglichkeit, die

[908] Meyer-Goßner StPO § 153 a Rn. 40.

zukünftige Anwendungspraxis auf Grundlage der Berichterstattung zu lenken. Dem Regelungszweck des § 163 II S. 1 StPO würde damit hinreichend Rechnung getragen.

Durch diese der Staatsanwaltschaft vorbehaltenen Rechte wäre ihre Verfahrensherrschaft hinreichend gewahrt und es würde durch Einführung einer polizeilichen Einstellungsbefugnis zu keiner Neuordnung in der Kompetenzverteilung im Strafverfahren kommen. Die Integration einer solchen dem niederländischen Modell entsprechenden Regelung in das geltende Strafverfahrensrecht könnte also ohne tiefgreifende Einschnitte oder gar Systembrüche bewerkstelligt werden (siehe näher dazu unten).

D. Vereinbarkeit mit Verfassungsprinzipien und Prozessmaximen

Indessen bleibt zu prüfen, ob sich eine solche Regelung mit verfassungsrechtlichen Garantien und damit verknüpften Prozessmaximen vereinbaren lässt.

Zunächst kann hier festgehalten werden, dass aus verfassungsrechtlichen Gründen eine gesetzliche Normierung dieser Kompetenzübertragung an die Polizei unerlässlich ist. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes machen dieses unabdingbar[909]. Wählt man den Weg einer bundesgesetzlichen Verordnungsermächtigung, so hätte diese wie auch die erlassenen Verordnungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 80 GG zu genügen. So ist bei der Formulierung von Ermächtigungsnormen das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 I 2 GG zu beachten. Danach müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen im Gesetz bestimmt werden.

Soll die Reform am bestehenden § 153 a StPO anknüpfen, ist zudem die damit verbundene verfassungsrechtliche Problematik anzusprechen und in einem zweiten Schritt die darüber hinausgehenden Konsequenzen des Reformvorschlages zu analysieren.

Zwar ist § 153 a StPO in der Praxis mittlerweile weitgehend etabliert[910] und wird von der hM als eine verfassungskonforme Regelung angesehen[911]. Dennoch bestehen weiterhin Meinungen, die die Regelung, so wie sie in der Praxis gehandhabt wird, immer noch als verfassungsrechtlich bedenklich einstufen[912]:

Verstoß gegen das Richtermonopol aus Art. 92 GG und den Gewaltenteilungsgrundsatz aus Art. 20 II GG

Der Bestimmung wird vorgeworfen, sowohl gegen das Richtermonopol aus Art. 92 GG als auch gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz gem. Art. 20 II GG zu verstoßen, da die Staatsanwaltschaft unter gleichzeitiger Beibehaltung ihres Status als

[909] So bereits Schmidt-Jortzig NJW 89, S. 129 (137).

[910] Fezer ZStW 106 (94), S. 22 (32) m.w.N.; Wolter GA 1985, S. 49 (74).

[911] LR/Beulke § 153 a Rn. 14 f., 12 m.w.N.; Gössel, Überlegungen zur Bedeutung des Legalitätsprinzips 1982, S. 121 (138 f.); Peters StPO (4. Auflage), S. 173; Rieß ZRP 83, S. 93 m.w.N.

[912] Zusammenfassend Ahrens, Einstellung in der HV 1978, S. 18 ff. Im Einzelnen sogleich.

Ermittlungsbehörde durch die Entscheidung zur Verfahrenseinstellung in die richterliche Stellung und Funktion eingreife.

Unschuldsvermutung, Art. 6 II MRK

Im Hinblick auf die Unschuldsvermutung sei bedenklich, dass die notwendige Zustimmung des Beschuldigten zu einem derartigen Einstellungsverfahren nicht grundsätzlich freiwillig sei, da der Beschuldigte aus Angst vor einem nicht sicher vorhersehbaren Verfahrensausgang vor Gericht unter enormem Geständnisdruck stehe.

Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG

Aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe, wie „öffentlichem Interesse" und „Schwere der Schuld" sei der Anwendungsbereich des § 153 a StPO nicht klar umgrenzt. Es bestehe daher die Gefahr ungleicher Auslegung und Anwendung der Vorschrift durch die Staatsanwaltschaft. Dies bringe einen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot aus Art. 3 GG mit sich.

Justizgewährung

Durch die Einstellung auf staatsanwaltschaftlicher Seite, bei der in den meisten Fällen eine richterliche Zustimmung entbehrlich sei oder nur routinemäßig erteilt werde, fehle es an einer gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit der Entscheidung. Damit werde gegen den Justizgewährungsgrundsatz aus Art. 19 IV GG verstoßen.

Klageerzwingungsverfahren für das Opfer

Ebenso würden auch die Opferinteressen nicht hinreichend berücksichtigt, da es an einem notwendigen Klageerzwingungsverfahren fehle.

Ungeachtet dieser verfassungsrechtlichen Bedenken ist § 153 a StPO in der Praxis mittlerweile weitgehend etabliert[913] und wird von der hM als eine verfassungskonforme Regelung angesehen[914]. Dennoch bestehen weiterhin Meinungen, die die Regelung, so wie sie in der Praxis gehandhabt wird, immer noch als verfassungsrechtlich bedenklich einstufen[915].

Es muss daher untersucht werden, ob sich bei der Polizei erst recht diese Bedenken stellen und andere, einer Übertragung bedingter Erledigungskompetenzen auf die Polizei entgegenstehende, verfassungsrechtliche Hindernisse hinzukommen. In einem weiteren Schritt ist dann zu überlegen, ob der Gesetzgeber diesen Problemen in Anlehnung an das niederländische Transaktionsmodell begegnen könnte.

---

[913] Fezer ZStW 106 (94), S. 22 (32) m.w.N.; Wolter GA 1985, S. 49 (74).

[914] LR/Beulke § 153 a Rn. 14 f., 12 m.w.N.; Gössel, Überlegungen zur Bedeutung des Legalitätsprinzips 1982, S. 121 (138 f.); Peters StPO (4. Auflage), S. 173; Rieß ZRP 83, S. 93 m.w.N.

[915] Zusammenfassend Ahrens, Einstellung in der HV 1978, S. 18 ff. Im Einzelnen sogleich.

I. Richtervorbehalt und Gewaltenteilung (Art. 20 II 2, 92 GG)

Bei einer Einstellung unter Auflage nach § 153 a StPO obliegt es dem handelnden Staatsanwalt, in eigener Verantwortung das Ausmaß des mutmaßlichen Verschuldens zu bestimmen. Aufgrund dieser Beurteilung kann er gegebenenfalls mit oder ohne Zustimmung des Gerichts von der weiteren Verfolgung nach Erfüllung der auferlegten Bedingung absehen. So sieht sich die Vorschrift dem Vorwurf ausgesetzt, sie übertrage der Staatsanwaltschaft Kompetenzen, die eigentlich dem Gericht zustehen, weil gemäß dem Richtervorbehalt aus Art. 92 GG die Rechtsprechende Gewalt allein den Richtern anvertraut ist. Aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes aus Art. 20 II 2 GG hat die Staatsanwaltschaft als Exekutive grundsätzlich nicht das Recht, in dieses Rechtsprechungsmonopol der Richter einzugreifen. Durch die funktionale Aufteilung der drei Gewalten auf verschiedene Institutionen soll verhindert werden, dass sich die gesamte staatliche Macht in der Hand eines einzigen Funktionsträgers befindet. Auch gilt nichts anderes dadurch, dass die Staatsanwaltschaft als staatliches Organ der Strafrechtspflege Aufgaben der strafrechtlichen Justizgewährung wahrnimmt. Vielmehr findet gerade hierin der Gewaltenteilungsgrundsatz seine Ausprägung, da bereits justizintern eine gegenseitige Kontrolle der Gewalten vorherrscht, die eine Wiederbelebung des ehemals vorherrschenden Inquisitionsprozesses vermeiden soll. Denn nur eine Trennung zwischen Ankläger und objektivem, unparteiischem Richter kann ein rechtsstaatliches Verfahren gewährleisten[916].

Somit könnte die Einstellung unter Verhängung einer Auflage zum einen die Befugnisse aus Art. 92 GG überschreiten; der Richter ist bei Entfallen der Zustimmungspflicht nach § 153 a I S. 7 i.V.m. § 153 I S. 2 StPO entweder gar nicht oder ansonsten grundsätzlich nur durch eine reine „Prozesserklärung" in Gestalt der Zustimmung und nicht durch eine Sachentscheidung in die staatsanwaltschaftliche Entscheidung eingebunden[917].

Zum anderen sieht sich die Vorschrift dem Vorwurf ausgesetzt, gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz zu verstoßen, weil ihr *eo ipso* ein Sanktionscharakter unterstellt wird. Denn die Geldauflage habe auf den Beschuldigten die gleiche Wirkung wie eine Geldstrafe[918]. Dass die Staatsanwaltschaft sich zudem bei der Erteilung der Auflage ganz klar an der Geldstrafe orientiert, zeigen überdies einige Richtlinien zu § 153 a StPO. Hiernach hat der Staatsanwalt die Höhe des aufzuerlegenden Geldbetrages generell an der Höhe der in diesem Falle zu verhängenden Geldstrafe zu bemessen[919].

[916] Siehe statt vieler Darstellung bei Kunz, Bagatellprinzip 1984, S. 80 ff.
[917] Siehe statt vieler Darstellung bei Kunz, Bagatellprinzip 1984, S. 82.
[918] Männlein, Anwendung der Opportunitätsvorschriften §§ 153, 153 a StPO 1992, S. 149.
[919] Männlein, Anwendung der Opportunitätsvorschriften §§ 153, 153 a StPO 1992, S. 149. Dies bestätigen beispielsweise die Richtlinie aus Rheinland-Pfalz: Gem. RiLi d. GStA v. 01.12.1993 zu §§ 153, 153 a StPO und Baden-Württemberg: Kleinkriminalitätserlass v. 06.12.2000.

Dennoch hat das BVerfG schon Ende der 60er Jahre in seiner Beurteilung der Rechtsnatur der Ordnungswidrigkeiten entschieden, dass den Gerichten lediglich das Monopol über die Verhängung von Kriminalstrafen überlassen bleibt, da nur diese den Kernbereich des Strafrechts bzw. der ihnen obliegenden Strafrechtspflege betreffen. Nur sie können und dürfen durch den Richter verhängt werden. Eine Kriminalstrafe enthalte allerdings drei grundlegende Elemente: Erstens das mit der Festsetzung einer Geldstrafe als Kriminalstrafe notwendig verbundene autoritative Unwerturteil, zweitens die Eintragung der Vorstrafe in das Strafregister sowie drittens die Umwandelbarkeit der Geldstrafe in Freiheitsstrafe bei Uneinbringlichkeit[920]. Alle Sanktionen und Reaktionen, die nicht diese bezeichneten Kriterien erfüllen, haben keine derartig ins Gewicht fallende Beeinträchtigung des Ansehens des Betroffenen zur Folge, mögen sie auch dessen Vermögen ebenso stark belasten wie eine vergleichbare Geldstrafe[921]. Wird keine Strafgewalt in diesem Sinne ausgeübt, so ist es nach dem BVerfG verfassungsrechtlich unbedenklich, die Ahndungsbefugnis auf die Verwaltungsbehörden zu übertragen[922].

Zwar bedeutet die Auferlegung einer Geldzahlung einen Eingriff in die Vermögensrechte des Betroffenen. Dennoch kommt es hierbei zu keinem für eine Kriminalstrafe konstitutiven Unwerturteil und auch zu keinem Eintrag in das Bundeszentralregister. Demnach stellt diese Reaktion keine Strafe dar, egal ob die Höhe der zu zahlenden Auflage sich an der zu erwartenden Geldstrafe bemisst. Auch wenn sich die Feststellung des BVerfG in dieser Entscheidung auf die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten beschränkt, so kann für die Einstellungen unter Auflage nichts anderes gelten. Diese stellt im Vergleich zu den Sanktionen im Ordnungswidrigkeitenrecht nicht nur ein *aliud*, sondern von ihrer Wirkung her sogar ein *minus* dar, weil hier keine Möglichkeit zur Zwangsdurchsetzung der Auflagenzahlung besteht[923].

Bei Übertragung der bedingten Einstellungskompetenzen auf die Polizei wäre auch in diesem Falle nicht von einer Kriminalstrafe zu sprechen. Zwar wird auch bei bereits angestellten Überlegungen zur Einführung einer Polizeidiversion die Kritik laut, dass von der Polizei keine Sanktion eingeleitet werden könne, ohne die Schuld des Beschuldigten justiziell festgestellt zu haben. Dies würde insbesondere einen Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz bedeuten[924]. Es bestehe die Gefahr der Vermischung von Ermittlungs- und Sanktionskompetenzen und somit einer Wiedereinführung des Inquisitionsprozesses[925].

Doch dieser Kritik können die gleichen Argumente entgegengehalten werden wie sie bereits für die Einstellung auf staatsanwaltschaftlicher Ebene vorgebracht

---

[920] BVerfGE 22, S. 40 ff. (80 f.)/27, S. 18 (33).
[921] BVerfGE 27, S. 18 (33).
[922] BVerfGE 27, S. 18 (33).
[923] Erb, Legalität und Opportunität 1999, S. 243 f.
[924] Rzepka in KritV 99, S. 312/328 ff. (332).
[925] Ostendorf JGG § 45 Rn. 16 f.

werden.[926]. So liegt auch hier nur eine bloße Einstellung des Verfahrens durch ein Exekutivorgan vor. Das BVerfG hat in seinen Entscheidungen bestimmt, dass eine Ahndungskompetenz, bei der es sich nicht um die Ausübung von Strafgewalt handelt, unbedenklich von einer Verwaltungsbehörde ausgeübt werden kann[927]. Welchem Exekutivorgan diese Befugnis zukommt, hat es offen gelassen[928]. Hingegen hat es in einer früheren Entscheidung statuiert, dass Staatsanwaltschaft und Polizei sich als Exekutivorgane in ihrer verfassungsrechtlichen Zuordnung zu den Gewalten nicht unterscheiden[929]. Wenn also die Staatsanwaltschaft als Exekutivorgan eine Einstellung vornehmen kann, dann kann und darf für die Polizei im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz nichts anderes gelten.

Etwas anderes ergibt sich auch dann nicht, wenn entsprechend dem niederländischen Transaktionsverfahren eine polizeiliche Einstellung im länderübergreifenden staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister (§§ 492 ff. StPO) einzutragen wäre. Eine Registrierung wäre zum einen für die Feststellung einer etwaigen Rückfälligkeit des Betroffenen zweckmäßig, zum anderen auch ein unerlässliches Kontrollinstrument der Staatsanwaltschaft gegenüber der Polizei in Bezug auf deren Erledigungsverhalten im Rahmen der ihr verliehenen Befugnis[930].

Eine solche Registrierung erfolgt derzeit schon zwingend für alle Einstellungen durch die Staatsanwaltschaft und Gerichte. Auf dieses Verfahrensregister haben lediglich die Strafverfolgungsbehörden Zugriff und keine Dritten. Es erfolgt auch kein Eintrag ins Führungszeugnis. Die Daten dürfen lediglich für strafverfahrensrechtliche Zwecke verwendet werden (§ 492 I S. 2 StPO). Hauptzweck dieser Registrierung ist die länderübergreifende Kontrollmöglichkeit etwaiger Rückfälligkeit des Beschuldigten[931].

Zwar nehmen Eintragungen zum Zwecke der Überprüfbarkeit einer möglichen Rückfälligkeit zwangsläufig Einfluss auf die zukünftige Entscheidungsfindung über eine anderweitige Verfahrenseinstellung gegenüber dem Betroffenen. Allerdings handelt es sich bei dieser Eintragung um eine zur Aufrechterhaltung und Sicherung der Strafrechtpflege erforderliche und geeignete Maßnahme. Eine unverhältnismäßige, stigmatisierende Wirkung der Registrierung auf den Betroffenen ist hingegen nicht erkennbar. Denn die Gefahr der Abstempelung als „Straftäter“ stellt sich in erster Linie durch Dritte, die vorschnell eine solche Eintragung mangels Rechtskenntnis mit einer Vorstrafe gleichsetzen. Justizintern wird man sich jedoch der rechtlichen Bedeutung einer Einstellung bewusst sein. Hinzu kommt, dass im staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters neben den Einstellungen nach § 153 a

[926] So auch Goeckenjan, Neuere Tendenzen in der Diversion 2005, S. 131 f.
[927] BVerfGE 27, S. 18 (33).
[928] So auch Döhring, Ist das Strafverfahren vom Legalitätsprinzip beherrscht? 1999, S. 41.
[929] BVerfGE 3, S. 377 ff.
[930] Siehe Ausführungen zur Notwendigkeit eines staatsanwaltschaftlichen Kontrollinstruments bereits oben unter Teil 4, Kap. 2, C.
[931] Hertwig, Die Einstellung von Strafverfahren wegen Geringfügigkeit 1982, S. 136 ff.; Schlachetzki, Polizei – Herrin des Strafverfahrens? 2003, S. 111.

StPO auch weitere Erledigungsarten wie eine Einstellung nach § 170 II StPO erfasst werden. Dies dürfte die Gefahr einer vorschnellen Gleichsetzung mit den dort ebenfalls registrierten Vorstrafen relativieren[932].

Ein weiteres Problem könnte in der Vorenthaltung einer gerichtlichen Entscheidung im Hinblick auf das Richtermonopol aus Art. 92 GG liegen. Danach darf, wenn Recht gesprochen wird, dies allein durch die Judikative geschehen[933]. Bei § 153 a StPO wird dem Richtermonopol dadurch Rechnung getragen, dass grundsätzlich eine gerichtliche Zustimmung notwendig ist. Sie kann nur in Ausnahmefällen unterbleiben. Dieser Mangel wird durch die Eröffnung eines gerichtlichen Verfahrens im Falle der verweigerten Zustimmung des Beschuldigten geheilt.[934]

Auf polizeilicher Einstellungsebene könnte man das Problem der Einholung einer gerichtlichen Zustimmung dadurch umgehen, dass man hier die polizeiliche Einstellung lediglich auf die Fälle beschränkt, in denen auch auf staatsanwaltschaftlicher Einstellungsebene eine solche unterbleiben kann.

II. Gesetzesbindung (Art. 20 II 2, III GG)

Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Gesetzesbindung verlangt eine generelle Verfolgungspflicht von Verstößen gegen die bestehenden Strafgesetze seitens der Strafverfolgungsorgane sowie durch die Judikative. Dieses Prinzip ist ausdrücklich in Art. 20 III GG niedergelegt, soweit es um den Vorrang des Gesetzes geht und auch in Art. 20 II 2 GG enthalten, soweit es sich um den Vorbehalt des Gesetzes handelt[935]. Es soll zum einen dazu beitragen, dass der Staat seine legitimierende und stabilisierende Wirkung entfalten kann. Zum anderen schützt es auch den Einzelnen vor Willkür staatlicher Behörden und schafft somit Rechtssicherheit[936]. Für den unabhängigen Richter als Teil der dritten Gewalt ergibt sich diese Gesetzbindung nicht nur aus Art. 20 III GG, sondern zudem auch aus Art. 97 GG. Für die Staatsanwaltschaft hingegen als Strafverfolgungsbehörde ist die Festschreibung der Strafverfolgungspflicht in den §§ 152 II, 160 I und 170 StPO geregelt; für die Polizei ergibt sich eine solche Bindung aus § 163 I StPO. Hier konkretisiert sich also die allgemeine Gesetzesbindung durch eine Reihe von Vorschriften in der StPO zu einem strafverfahrensrechtlichen Legalitätsprinzip[937]. Wo Strafrechtsnormen Gültigkeit haben, verlangt das Legalitätsprinzip, dass sich die Strafverfolgungsbehörden bei inhaltlicher Beurteilung daran halten sowie die Normen

---

932 Erb, Legalität und Opportunität 1999, S. 256.
933 Rieß NStZ 81, S. 2 (16)/ Döhring, Ist das Strafverfahren vom Legalitätsprinzip beherrscht? 1999, S. 46.
934 Heghmanns ZRP 01, S. 553 (557).
935 Maunz-Dürig/Herzog Art. 20 Abschnitt II. Rn. 25.
936 Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 70.
937 Pott, Die Außerkraftsetzung der Legalität durch das Opportunitätsdenken 1996, S. 11.

gleichmäßig anwenden und durchsetzen[938]. Stellen aber entweder die Staatsanwaltschaft oder auch die Polizei als Exekutivorgane das Strafverfahren ein, so können sie eine Straftat aus der Welt schaffen, ohne dass eine justizielle Entscheidung darüber gefällt werden kann. Allerdings erfordert der Grundsatz der Gesetzesbindung keine grenzenlose Einhaltung der Verfolgungspflicht[939]. Grundlage für eine mögliche Einschränkung des Legalitätsprinzips bildet das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Dieses gebietet, dass eine staatliche Maßnahme zur Erreichung des mit ihr verfolgten Zwecks geeignet und für den Betroffenen nicht eingriffsintensiver als erforderlich ausgestaltet wird[940]. Es stellt damit seinerseits einen rechtsstaatlichen Grundsatz, d.h. eine Ausprägung des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips, dar, dessen Geltung nicht auf bestimmte Rechtsgebiete beschränkt bleibt. Daher ist die Verhältnismäßigkeit auch beim Legalitätsprinzip als begrenzender Verfassungsgrundsatz zu beachten[941]. Zum einen kommt eine Begrenzung des Legalitätsprinzips durch eben diesen Verfassungsgrundsatz in dem Erfordernis eines Anfangsverdachts zum Ausdruck[942]. Zum anderen finden aber auch die Einstellungsvorschriften nach §§ 153 ff. StPO in dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und der den Rechtsfrieden sichernden Aufgabe des Strafverfahrens nicht nur ihre Rechtfertigung, sondern sind sogar geboten. Wichtige Kollisionsgüter sind hier insbesondere die wirksame Strafrechtspflege und die Verbrechensbekämpfung als Komponenten des Rechtsstaatsprinzips sowie auch die innere Sicherheit des Allgemeinwesens als Ausdruck des Art. 1 I 2 GG[943]. Sollten der Sanktionsbedarf und die Wiederherstellung des Rechtsfriedens durch mildere Mittel als durch eine weitere Strafverfolgung erreicht werden können, so kann im Hinblick auf die schützenswerten Grundrechte des Beschuldigten auf eine Sanktion verzichtet werden[944]. Die Einstellungsvorschriften stellen folglich keine Auflösung der Verfolgungspflicht dar, sondern nur deren sinnvolle Begrenzung. Denn Ziel ist allein eine sinnvolle Bewältigung von Bagatellkriminalität mit Hilfe von Verfolgungsstrategien, die ein möglichst großes Maß an Rechtssicherheit gewährleisten sollen[945]. Der das Strafrecht rechtfertigende Rechtsgüterschutz wird durch den Verfolgungsverzicht nach § 153 a StPO nicht gefährdet[946]. Welche Verwaltungsbehörde von der Gesetzesbindung eine Ausnahme macht, ist dabei verfassungsrechtlich gesehen unerheblich[947].

938 Schmidt-Jortzig NJW 89, S. 129 (132).

939 Döhring, Ist das Strafverfahren vom Legalitätsprinzip beherrscht? 1999, S. 26; Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 36.

940 Schmidt-Bleibtreu/Klein Kommentar zum GG, Art. 20 Rn. 27.

941 Schmidt-Jortzig NJW 89, S. 129 (134).

942 SK-StPO/Weßlau § 152 Rn. 21/42.

943 Schmidt-Jortzig NJW 89, S. 129 (135).

944 So auch das BVerfG in seiner Cannabis-Entscheidung, siehe BVerfGE 90 (145) NJW 1994, 1577.

945 Albrecht, Perspektiven 1983, S. 155.

946 Rieß NStZ 81, S. 2 (6); Albrecht, Perspektiven 1983, S. 155.

947 Siehe zur Problematik bereits oben zum Richtervorbehalt unter Teil 4, Kap. 2, D.I.

III. Gleichmäßigkeit der Strafverfolgung (Art. 3 GG)

Schon in Bezug auf die staatsanwaltschaftliche bedingte Einstellung des Strafverfahrens nach § 153 a StPO wird ein Verstoß gegen das Gleichheitsgebot aus Art. 3 GG angenommen. Der verfassungsrechtliche Grundgedanke umfasst sowohl die Gleichbehandlung vor dem Gesetz als auch durch das Gesetz. Dies folgt aus Art. 1 III GG, der für alle drei Gewalten vorschreibt, dass sie an die nachfolgenden Grundrechte, also auch an Art. 3 GG, gebunden sind[948]. Da es somit Sinn und Zweck des Gleichbehandlungsgebotes ist, den Bürger vor Willkür des Staates zu schützen, beansprucht Art. 3 I GG gerade im Bereich der Strafverfolgung Geltung. Vielfach wird die Bindung der Strafverfolgungsorgane an eben diesen Gleichheitssatz als die wichtigste Funktion des Legalitätsprinzips angesehen[949].

Aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe sei der Anwendungsbereich des § 153 a StPO nicht klar umgrenzt, sodass die Gefahr ungleicher Auslegung und Anwendung der Vorschrift durch die Staatsanwaltschaft bestehe[950]. Insbesondere der vage Begriff des „öffentlichen Interesses" bereite Schwierigkeiten, schon allein aufgrund seines ungeklärten Verhältnisses zur Schuldzumessung sowie des ungeklärten Vorganges beim Ausgleich des öffentlichen Interesses durch Auflagenerfüllung[951]. Gerade auch nach der Herausnahme der Tatbestandsvoraussetzung der „geringen Schuld" durch die Gesetzesreform 1993[952] wird beklagt, dass eine Anwendung dieser Vorschrift bis ins Unermessliche ausgedehnt werden könne. Die Höhe der Geldauflage bemesse sich an dem Ausmaß der Schuld und damit könne auch bei schweren Straftaten gegen einen hohen Geldbetrag das Verfahren noch eingestellt werden. Der Begriff der Schwere der Schuld habe letztlich nur noch begrenzende Funktion und stelle ein vages Korrektiv einer nur noch nach dem allgemeinen Strafverfolgungsbedürfnis vorzunehmenden Entscheidung der Staatsanwaltschaft dar[953]. Aufgrund der Tatsache, dass jetzt auch höhere Auflagen ver-

---

[948] Badura Staatsrecht 2003, C 4.

[949] Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 74; Beulke, Strafprozessrecht 2002, Rn. 17; Jeutter, Sinn und Grenzen des Legalitätsprinzips 1976, S. 165/167; Wagner, Zum Legalitätsprinzip 1964, S. 149 (173); vgl. dazu Döhring, Ist das Strafverfahren vom Legalitätsprinzip beherrscht? 1999, S. 65; BVerfG NStZ 82, S. 430.

[950] Rudolphi ZRP 76, S. 165 (168); Eine regional ungleiche Anwendungshäufigkeit wurde auch bereits durch Rieß anhand einer Datenanalyse festgestellt (Rieß ZRP 83, S. 93 (97 f.); ebenso Horstmann, Präzisierung 2002, S. 184 ff., der insbesondere in der Unbestimmtheit des § 153 a StPO zudem einen deutlichen Verstoß gegen Art. 103 II GG (Art. 20 III GG) sieht.

[951] Fezer ZStW 106 (94), S. 22 (29); Horstmann, Präzisierung 2002, S. 178 ff.

[952] Bis 1993 war neben dem öffentlichen Interesse zweiter unbestimmter Rechtsbegriff im Tatbestand des § 153 a StPO die geringe Schuld. Diese Tatbestandsvoraussetzung wurde 1993 herausgenommen. Anlass war die Ermöglichung der Einbeziehung schwerer Fälle von Wirtschaftstrafsachen. Der Gesetzgeber ist dadurch der bestehenden Anwendungspraxis des § 153 a StPO bei Fällen, in denen die Schuld nicht mehr als gering anzusehen war, gefolgt. Damit hat sich die Funktion dieser Vorschrift entscheidend geändert. Hatte der alte § 153 a StPO noch eine entkriminalisierende Funktion, so wurde dies dem neuen § 153 a StPO in der Gesetzesbegründung gänzlich ab- und der Vorschrift nur noch die Funktion einer Verfahrensvereinfachung und Entlastung der Strafgerichtsbarkeit zugesprochen, S. 31.

[953] Fezer, ZStW 106 (94), S. 22 (31 f. m.w.N.).

hängt werden können und zum Ausgleich des höheren Strafverfolgungsinteresses auch verhängt werden müssen, würden vermögende Beschuldigte noch mehr als bisher begünstigt. Dies fördere die Ungleichbehandlung bei der Gesetzesanwendung[954]. Die im Einzelfall exorbitante Höhe der Geldauflage und die Tatsache, dass sich diese meist an der Höhe der zu verhängenden Geldstrafe bemisst, führe dazu, dass die Auflage ihren subpönalen Charakter verliere und die Gefahr eines Freikaufsverfahrens entstehe[955].

Deshalb wird unter Beibehaltung der Vorschrift gefordert, feste Anwendungsgrenzen für die bedingte Einstellung zu schaffen[956]. Nach einigen Stimmen sollen diese an der Tatseite anknüpfen[957], hier insbesondere in Form einer Schadensobergrenze[958]. Andere hingegen erachten es als sinnvoller, die Anwendung des Tatbestandes auf Rechtsfolgenseite durch Festlegung einer maximalen Auflagenobergrenze zu kontrollieren[959]. Denn nur dadurch könne die Willkürlichkeit von Selektionen durch ein zu weit gehendes Ermessen verringert werden[960].

Selbstverständlich sind diese Bedenken und Forderungen auch bei Ausgestaltung der Vorschrift über eine polizeiliche Erledigung gegen Geldauflage zu berücksichtigen. Gerade auf polizeilicher Ebene besteht die Gefahr, dass die Opportunitätsvorschriften zu gewissen Anwendungsungleichheiten führen. Denn hier genau steckt das Kernproblem der Einstellungsvorschriften[961]. Ihr Zweck ist es gerade, eine Form von Anwendungsflexibilität zu schaffen, um den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalles besser gerecht werden zu können, andererseits sind die Beschuldigten aber auch vor der Gefahr diskriminierender Selektion und Willkür zu schützen.

1. Rechtstatsächlicher Ausgangspunkt: Anwendungsungleichheit

Dass eine gewisse Anwendungsungleichheit in Deutschland besteht, zeigt schon ein Blick auf die bestehenden untergesetzlichen Regelungen zum staatsanwaltschaftlichen Einstellungsverfahren. Diese Regelungen versuchen allesamt, den gesetzlich unbestimmten Rechtsbegriffen Inhalt zu verleihen.

---

[954] Schmidhäuser JZ 73, S. 529 (535).

[955] Erb, Legalität und Opportunität 1999, S. 250.

[956] So jüngst wieder Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 72 ff.; zuvor insbesondere Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 169 f; ders. ZStW 109 (97), S. 103 (109); Rieß, Vereinfachte Verfahrensarten 1979, S. 134; Kunz, Die Einstellung wegen Geringfügigkeit 1980, S. 98; Hertwig, Die Einstellung wegen Geringfügigkeit 1982, S. 272; Jung, Legalität und Opportunität 1986, S. 65 ff.; Waller DRiZ 86, S. 47 (52); Wolter GA 89, S. 409 (412/422 ff.); Erb, Legalität und Opportunität 1999, S. 207 ff.; Horstmann, Präzisierung 2002, S. 299 ff.

[957] So insbesondere Kunz, Die Einstellung wegen Geringfügigkeit 1980, S. 70 ff., Ahrens, Die Einstellung in der HV 1978, S. 153 ff.; Hertwig, Die Einstellung wegen Geringfügigkeit 1982, S. 112 ff.; Horstmann, Präzisierung 2002, S. 299 ff.

[958] Fezer ZStW 106 (94), S. 22/32 (35/45), Roxin, Recht und soziale Wirklichkeit 1976, S. 20 f.; Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 178 f.

[959] Erb, Legalität und Opportunität 1999, S. 249 m.w.N.

[960] Roxin, Recht und soziale Wirklichkeit 1976, S. 20.

[961] Albrecht, Perspektiven 1983, S. 157.

So unterscheiden sich beispielsweise die Regelungen in den einzelnen Ländern zum Einstellungsverfahren nach §§ 153 ff. StPO schon in der Bemessung der Schadens- bzw. Wertgrenzen für die Anwendung des § 153 a StPO (siehe zum Überblick Tabelle 16).

In einigen Ländern bestehen gar keine festen Obergrenzen[962]. In *Niedersachsen* und *Bremen* wird lediglich angemerkt, dass die Schadenshöhe als verschuldete Auswirkung der Tat für das Schuldmaß Bedeutung haben kann[963]. In der *Bremer* Richtlinie zur Anwendung des § 153 a StPO wird überdies eine Untergrenze bei Eigentums- und Vermögensdelikten von 25 Euro festgelegt. In *Brandenburg* und *Hessen* wird allein für die Behandlung des Ladendiebstahls nach § 153 a StPO ein maximaler Sachwert von 25/50 Euro festgeschrieben[964]. In *Sachsen*[965] liegt der max. Schadens- bzw. Sachwert bei 50 Euro. In *Baden-Württemberg*[966] liegt die Obergrenze bei 125 Euro, in *Thüringen*[967] für Verkehrsdelikte bei 500 Euro.

Auch was die Höhe der Geldauflage betrifft, differieren die Regelungen. In *Thüringen*, *Niedersachsen* und *Hessen* finden sich diesbezüglich gar keine Vorgaben. In *Bremen*[968] ist für den Bereich der Eigentums- und Vermögensdelikte die Auflagenhöhe an der Höhe des Schadens- bzw. Sachwertes zu bemessen. Nach der *Sächsischen* wie auch nach der *Brandenburgischen* Regelung entspricht für den Bereich der Eigentums- und Vermögensdelikte die Geldauflagenhöhe hingegen dem doppelten Sach- bzw. Schadenswert[969]. Ansonsten hat in *Brandenburg*[970], aber auch in *Schleswig-Holstein*[971] und *Hamburg*[972] die Höhe der Auflage in einem angemessenen Verhältnis zur Rechtsgutverletzung, insbesondere zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen zu stehen. In *Rheinland-Pfalz*[973], *Baden-Württemberg*[974] und *Berlin*[975] soll die

[962] So in Schleswig-Holstein: Ziffer 2.1. d. RV d. GStA v. 24.01.1990 zur Kleinkriminalität; Rheinland-Pfalz: Ziffer 2.3. d. Gem. Richtl. d. GStA v. 01.12.1993 zu §§ 153, 153 a StPO; Berlin: Ziffer 2.3. d. Gem. Richtl. d. GStA v. 01.12.1993 zu §§ 153, 153 a StPO; Brandenburg: AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zur Beschleunigten Erledigung von Strafverfahren; Niedersachsen: Ziffer II.3 d. RV d. GStA zur Anwendung der §§ 153, 153 a StPO v. 21.08.2001; Bremen: Ziffer 4 d. Richtl. d. GStA zu §§ 153, 153 a, 376 StPO v. 15.10.1998;

[963] Niedersachsen: Ziffer II.3 d. RV d. GStA zur Anwendung der §§ 153, 153 a StPO v. 21.08.2001; Bremen: Ziffer 4 d. Richtl. d. GStA zu §§ 153, 153 a, 376 StPO v. 15.10.1998.

[964] Hessen: Ziffer III. d. RV d. GStA Frankfurt zur Anwendung der §§ 153, 153 a StPO beim Ladendiebstahl vom 19.12.2000; Brandenburg: Ziffer C.I.2.bb) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zur Beschleunigten Erledigung von Strafverfahren.

[965] Sachsen: Beschreibung des Modells von Sprenger/Fischer in DRiZ 00, S 111 (117).

[966] Ziffer 2.4. d. KleinkriminalitätsErl v. 06.12.2000.

[967] RV der GStA v. 03.09.1996, in der Fassung v. 16.05.2000 zur Einstellung nach §§ 153, 153 a StPO.

[968] Ziffer II.1. d. Richtl d. GStA zu §§ 153, 153 a, 376 StPO v. 15.10.1998.

[969] Sachsen: Beschreibung des Modells von Sprenger/Fischer in DRiZ 00, S. 111 (117); Brandenburg: Ziffer C.I.1.e) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zur Beschleunigten Erledigung von Strafverfahren.

[970] Ziffer C.I.1.e) d. AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zur Beschleunigten Erledigung von Strafverfahren.

[971] Ziffer 2.4. d. RV d. GStA v. 24.01.1990 zur Kleinkriminalität.

[972] Lediglich Auskunft der Justizbehörde, Regelung liegt hierzu nicht vor.

[973] Ziffer 2.5. d. Gem. Richtl. d. GStA v. 01.12.1993 zu §§ 153, 153 a StPO.

Höhe der Geldauflage der Höhe einer zu erwartenden Geldstrafe im Falle einer öffentlichen Klage entsprechen.

Tabelle 16: Übersicht über die Anwendungsunterschiede von §§ 153 a StPO in den einzelnen Bundesländern

Land	Wertgrenze für § 153 a StPO	Höhe der Geldauflage
Baden-Württemberg	125 Euro	Entsprechend der Geldstrafe bei öffentlicher Klage
Berlin	Keine Wertgrenze	Entsprechend der Geldstrafe bei öffentlicher Klage
Brandenburg	Grds. keine Wertgrenze festgelegt, lediglich bei Ladendiebstahl aber bis 25 Euro Sachwert einstellbar	In angemessenem Verhältnis zur Rechtsgutverletzung, insbesondere die Einkommens- und Vermögensverhältnisse entscheidend; bei EuVdelikten der doppelte Wert des erstrebten Vorteils
Bremen	Bei Massendelikten im EuV-Bereich ab 25 Euro Sachwert anwendbar. Ansonsten keine Wertgrenze, Schadenshöhe kann aber als verschuldete Auswirkung der Tat für das Schuldmaß Bedeutung haben	Bei Massendelikten im EuV- Bereich ist die Höhe der Geldauflage festgelegt. Entspricht der Höhe des Schadens/ dem Wert der Beute
Hessen	50 Euro	Keine Angabe
Niedersachsen	(-), Höhe aber ggf. für Schuldmaß von Bedeutung	Keine Angabe
Rheinland-Pfalz	Keine Wertgrenze	Entsprechend der Geldstrafe bei öffentlicher Klage
Sachsen	50 Euro	Höhe des doppelten Schadenswertes
Schleswig-Holstein	Keine Wertgrenze	An persönlichen Verhältnissen des Beschuldigten orientiert
Thüringen	Keine Wertgrenze	Keine Angabe

Eine derartig uneinheitliche Einstellungspraxis erscheint bereits auf staatsanwaltschaftlicher Ebene kaum hinnehmbar. Umso mehr wäre auf Ebene einer polizeilichen Einstellungskompetenz eine Präzisierung des Anwendungsbereichs erforderlich. Dies gilt erst recht, weil es sich hier um eine Einstellungskompetenz handeln würde, die nicht eine eigenständige Ermessensentscheidung der Polizei als

[974] Ziffer 2.6 d. KleinkriminalitätsErl. v. 06.12.2000.
[975] Ziffer B.2.a) d. RV d. GStA v. 17.07.2003 über die Anwendung der §§ 153 ff. StPO.

eines gleichrangig neben der Staatsanwaltschaft stehenden Entscheidungsorgans wäre. Vielmehr würde dem niederländischen Transaktionsverfahren entsprechend lediglich die staatsanwaltschaftliche Einstellungsbefugnis aus Entlastungsgründen auf die Polizei übertragen. Deshalb müsste ihre Entscheidungsfindung dabei durch konkrete Vorgaben so gelenkt werden, dass die Entscheidung so ausfällt, wie sie voraussichtlich auch bei der Staatsanwaltschaft ausgefallen wäre[976].

Allerdings wäre ein gewisser Beurteilungsspielraum zu belassen, denn nur so kann der Charakter einer für die Staatsanwaltschaft vorgesehenen opportunen Sachentscheidungskompetenz gewahrt werden. Folglich dürfte eine Konkretisierung in keinem Falle so ausgestaltet sein, dass es zu starren, keinen Beurteilungsspielraum lassenden Anwendungsgrenzen und damit zu einer völligen Anwendungshomogenität kommt[977].

Vielmehr sind also für die Polizei entstehende Beurteilungsspielräume unausweichlich und als notwendig hinzunehmen. Gewisse Unterschiede bei den Entscheidungen sind dem System der Opportunitätsentscheidungen nun einmal immanent. Damit liegt aber keine Ungleichbehandlung i.S.d. Art. 3 GG vor. Denn auch das Gleichheitsgebot erfordert eine Gleichbehandlung lediglich gleicher und nicht ungleicher Sachverhalte. Möglich ist aber, anhand von einheitlichen konturierten Kriterien eine gleichmäßige Entscheidungsfindung zu ermöglichen sowie diese transparenter und damit für den Beschuldigten besser überprüfbar zu machen. Dass dies zwingend notwendig wäre, zeigt bereits die derzeitige Anwendungspraxis des § 153 a StPO.

Es müsste daher bei Ausgestaltung eines hier in Erwägung gezogenen Reformmodells versucht werden, Kriterien festzuschreiben, die eine möglichst gleichmäßige Anwendung gewährleisten.

Die niederländischen Vorschriften zum polizeilichen Transaktionsverfahren bieten hierfür einige nützliche Anregungen. Sie zeichnen sich insbesondere durch ihre konkreten gesetzlichen Anwendungsvoraussetzungen wie auch durch ihre detaillierte Ausgestaltung auf untergesetzlicher Ebene in Form von entscheidungslenkenden Verordnungen und Richtlinien aus.

Da sich aber eine polizeiliche Erledigungskompetenz letztlich nur aus der staatsanwaltschaftlichen Einstellung nach § 153 a StPO ableiten und – wie bereits oben erörtert – aufgrund des bestehenden Verhältnisses der Strafverfolgungsorgane zueinander auch kein eigenständiges und andersartiges Rechtsinstitut

[976] Insoweit auch SK-StPO/Weßlau § 153 a StPO Rn. 53 und Streng ZStW 111 (99), S. 855 (856), nach denen der Polizei keinesfalls eine Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit übertragen werden könnte und auch dürfte, ohne das die Kompetenzordnung offensichtlich umgeworfen würde.

[977] So sieht Weßlau bei für eine Polizeidiversion erforderlichen standardisierten, strikten Vorgaben sowohl hinsichtlich der Anwendungsvoraussetzungen als auch hinsichtlich der Rechtsfolgen die Gefahr einer Massenabfertigung. Diese widerspräche dem Ziel des Gesetzes, das auf eine justizförmige Einzelfallbeurteilung und auf eine differenzierte, die jeweils bestehenden Sanktionsbedürfnisse berücksichtigende Reaktion angelegt ist (SK-StPO/Weßlau § 153a StPO Rn. 53).

darstellen könnte[978], wäre für die Schaffung einer derartigen Regelung nach niederländischem Vorbild auch zwingend der § 153 a StPO zu reformieren[979]. Unter Beibehaltung der geltenden Kompetenzverteilung im Strafverfahren kann die Polizei aufgrund ihrer untergeordneten Stellung im Strafverfahren nicht weiter reichende Kompetenzen haben als die Staatsanwaltschaft. Für die Aufstellung konkreter Anwendungskriterien bei einer auflagenbehafteten Einstellungskompetenz durch diese bedarf es also zunächst einer Konkretisierung des Anwendungsbereiches von § 153 a StPO. Nur so kann im Einzelfall gewährleistet sein, dass auch die Staatsanwaltschaft bei Vorliegen der Voraussetzungen voraussichtlich dieselbe Entscheidung träfe wie die Polizei.

2. Konkretisierung der Anwendungskriterien des § 153 a StPO anhand des niederländischen Vorbilds

Da sich Tatbestände der Transaktion gem. § 74 nlStGB und der Einstellung gegen Auflage gem. § 153 a StPO ähneln[980], könnte man überlegen, den § 153 a StPO entsprechend dem niederländischen Vorbild zu konkretisieren.

Die niederländischen Regelungen zum Transaktionsverfahren durch die Staatsanwaltschaft enthalten sowohl auf Tatbestands- wie auch auf Rechtsfolgenseite konkrete Anwendungsbedingungen, weniger durch gesetzlich festgeschriebene Kriterien als durch Verordnung (*Kader voor Strafvordering*)[981] sowie allgemein gültige Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft (*Polarisrichtlinien*)[982].

Anhand des oben bereits ausführlich beschriebenen „Punktesystems“ und der für jedes Delikt durch die Polarisrichtlinien zugeordneten Punktwerte werden hier Tatbestands- und Rechtsfolgenebene miteinander verbunden[983].

Dieses Verfahrenssystem bietet für die Neugestaltung des § 153 a StPO ein durchaus brauchbares Reformkonzept. Der Vorteil eines solchen Punktesystems ist, dass hier sowohl deliktspezifische Faktoren wie auch allgemeine Tat- und Tätermerkmale Berücksichtigung finden. Diese wirken sich aufgrund unterschiedlicher Gewichtung durch Punktvergabe erschwerend oder mildernd aus und lassen somit am Ende eine ausgewogene Entscheidung im Einzelfall darüber zu, ob eine außergerichtliche Verfahrenserledigung noch möglich ist oder nicht. Überdies gewährleistet dieses System eine weitgehend gleichmäßige Anwendung der Einstellungsvorschrift und damit Rechtssicherheit, weil sich aus der Summe aller zugeordneten Punkte quasi von selbst die richtige Entscheidung des Staatsanwaltes ergibt. Zudem wird durch die Begrenzung einer geldauflagenbehafteten Einstellung

978 Dies wäre nur für eine völlige Neuordnung der Kompetenzen im Strafverfahren denkbar, siehe hierzu Ausführungen oben unter Teil 4, Kap. 2, C.

979 Dass es keiner Neugestaltung einer der Transaktion vergleichbaren Einstellungsvorschrift für die Staatsanwaltschaft bedarf, wurde oben bereits dargestellt Teil 4, Kap. 1, C.III.

980 Siehe hierzu oben unter Teil 4, Kap. 1, C.III.

981 Einzusehen unter www.openbaarministerie.nl/?p=pg&s=528.

982 Einzusehen unter www.openbaarministerie.nl/?p=pg&s=522.

983 Siehe zur Erläuterung bereits oben unter Teil 3, Kap. 5, D.II.2.

auf Rechtsfolgenseite anhand einer Punktwertgrenze die Gefahr eines Freikaufverfahrens in Fällen schwerer Delikte eingedämmt.

Durch die (elektronische) Veröffentlichung aller bestehenden Richtlinien[984], wie sie in den Niederlanden erfolgt, gewinnt das gesamte Verfahren an Transparenz. Für den Beschuldigten wird dadurch die Entscheidung der Staatsanwaltschaft nicht nur nachträglich nachvollziehbar, sondern auch vorhersehbar.

Zwar erscheint eine derartige Durchstrukturierung des Anwendungsbereichs hinsichtlich einer den Opportunitätsvorschriften inhärenten Flexibilität im Einzelfall zunächst bedenklich. Allerdings könnte man bloße Regelkriterien schaffen, bei deren Vorliegen „in der Regel" von einer weiteren Verfolgung abgesehen werden kann, die aber, der niederländischen Regelung entsprechend, eine von den Richtlinien abweichende Entscheidung zulassen, solange diese ausführlich begründet wird[985]. Eine abweichende Entscheidung würde zwar erschwert, wäre aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Zudem bliebe die Möglichkeit der Berücksichtigung besonderer Einzelfallumstände durch eine abweichende Entscheidung erhalten[986]. Auch die Bedenken, dass es aufgrund der Vielfalt der für eine Einstellung möglicherweise maßgebenden Gesichtspunkte nicht möglich sein könne[987], diese durch allgemeine Kriterien zu erfassen, überzeugen nicht. Denn auch bisher wird die Entscheidung der Staatsanwaltschaft durch die auf Landesebene in der Praxis etablierte und in den Richtlinien festgeschriebene, überschaubare Anzahl an Kriterien gelenkt.

Es bleibt allerdings die Frage, wie sich ein solches Konzept in unserem deutschen Strafverfahren umsetzen ließe. Eine Normierung auf untergesetzlicher Ebene durch Richtlinien, wie dies in den Niederlanden geschieht, erscheint hier am vorteilhaftesten. Aufgrund des Bedürfnisses einheitlicher Rechtsanwendung wäre es allerdings geboten, die Konkretisierung nicht, wie bisher, den einzelnen Landesregierungen zu überlassen, sondern diese Kriterien in den bundeseinheitlichen RiStBV zu verankern[988]. Eine derartige Normierung wäre zum einen schon deshalb vorzugswürdig, weil es aufgrund der bereits bestehenden Richtlinien auf Länderebene keiner gravierenden Neustrukturierung bedürfte, sondern lediglich einer Kooperation der Länder zur Verbesserung der jetzigen Handhabe durch Richtlinienerlass. Zum anderen hätte eine solche Regelungsvariante gegenüber einer mög-

[984] Einzusehen unter www.openbaarministerie.nl/?p=pg&s=414.

[985] Eine solche Begründungspflicht besteht nach Nr. 89 III RiStBV bislang nur gegenüber dem Anzeigenerstatter.

[986] So wurde es für eine Reformierung des § 153a StPO bereits kürzlich von Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 73 f. gefordert. Siehe überdies auch Ausführungen bei Erb, Legalität und Opportunität 1999, S. 213 f.; Horstmann, Präzisierung 2002, S. 306; Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 175 f.

[987] So u.a. Waller DRiZ 86, S. 47 (52).

[988] So bereits i.R.v. Konkretisierungsvorschlägen gefordert von Hertwig, Die Einstellung von Strafverfahren wegen Geringfügigkeit 1982, S. 272; Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 74; Erb, Legalität und Opportunität 1999, S. 218; dies ablehnend und eine gesetzliche Lösung favorisierend Horstmann, Präzisierung 2002, S. 305.

lichen gesetzlichen Regelung[989] den Vorteil, dass sie wesentlich flexibler gegenüber notwendigen Änderungen oder Ergänzungen ist. Gegenüber einer vorstellbaren Normierung in Form einer Verordnung hätte sie den Vorteil, dass sie keine Gültigkeit gegenüber der Judikative beansprucht und damit nicht direkt zu Lasten der richterlichen Unabhängigkeit geht[990].

Erwägenswert wäre allerdings die Festschreibung einzelner grundlegender Anwendungsbedingungen im Gesetz, die über die derzeit existierenden unbestimmten Rechtsbegriffe hinausgehen. Der Art. 74 nlStGB bietet hierfür in einer Hinsicht eine brauchbare Anregung. Und zwar bestimmt dieser Artikel die für eine Einstellung geeigneten Delikte anhand einer Begrenzung des Strafrahmens. Zwar wird in § 153 a StPO festgelegt, dass sich eine Einstellung gegen Auflage nur auf Vergehen beziehen kann. Allerdings wurde die Bemessung des Strafrahmens hier offen gelassen. So kann die zu erwartende Strafe von einer Geldstrafe bis zu 10 Jahren Freiheitsstrafe reichen. Dies führt zu dem vielfach zu Recht kritisierten Zustand, dass der Anwendungsbereich der Vorschrift auch auf sehr gravierende Straftaten erstreckt werden kann[991]. Sinnvoll wäre es daher, das Kriterium der „nicht entgegenstehenden Schwere der Schuld", wie es derzeit unbestimmt im § 153 a StPO vorausgesetzt wird, durch die Bemessung eines Höchststrafrahmens zu ersetzen[992]. Dadurch könnte man den Kreis der einstellbaren Delikte verengen und zugleich gewährleisten, dass die Vorschrift nicht zu einem „Freikauf" missbraucht wird.

Zu untersuchen, wie genau eine derartige Konkretisierung auf gesetzlicher bzw. untergesetzlicher Ebene auszusehen hätte, insbesondere welche Kriterien vorrangig in die Bewertung durch ein Punktesystem eingehen könnten, ist aber nicht Ziel der vorliegenden Arbeit[993]. Eine detaillierte wie auch kritische Auseinandersetzung mit dem Reformmodell auf staatsanwaltschaftlicher Ebene soll daher hier nicht erfolgen[994].

Zweck der vorangegangenen Darstellung war lediglich, im Hinblick auf die herzustellende Anwendungsgelichheit die Bedingungen der Reformierung des § 153 a StPO für die Gestaltung einer polizeilichen Einstellungskompetenz gegen Auflage darzustellen und Denkanstöße für eine mögliche Reformierung anhand des niederländischen Modells zu geben.

---

[989] Hierfür einstehend Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 171.

[990] Vgl. hierzu Horstmann, Präzisierung 2002, S. 304, Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 74.

[991] Siehe hierzu insbesondere Fezer ZStW 106 (94), S. 22 (31 f.) sowie Waller DRiZ 86, S. 47 (51); Horstmann, Präzisierung 2002, S. 173 ff.

[992] Siehe hierzu bereits die Forderungen bei Wolter GA 89, S. 397 (412) sowie auch neuerdings Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 75.

[993] Denkbar wäre beispielsweise eine Vereinheitlichung und Präzisierung der bisher auf Länderebene über die Anwendung der Opportunitätsvorschriften entscheidenden Kriterien.

[994] Für die Bestimmung materieller Anwendungskriterien wäre in jedem Falle eine Analyse der bereits von der Staatsanwaltschaft vorrangig angewandten und fest etablierten Kriterien notwendig, die es dann zu vereinheitlichen gälte.

3. Ausgestaltung des Anwendungsbereichs einer polizeilichen Einstellungskompetenz gegen Geldauflage nach niederländischem Vorbild

Eine Konkretisierung der Anwendungsvoraussetzungen des § 153 a StPO vorausgesetzt, wäre es nun denkbar, eine Einstellungsvorschrift für die Polizei nach niederländischem Vorbild auszugestalten. Es könnten nunmehr für die Fälle von Bagatellkriminalität, bei denen es nach den einheitlich geltenden Vorgaben auf staatsanwaltschaftlicher Ebene grundsätzlich zu einer bedingten Einstellung nach § 153 a I Nr. 2 StPO käme, eine polizeiliche Einstellungskompetenz gegen Geldauflage wie in den Niederlanden geschaffen werden. Auf polizeilicher Ebene wäre von einer Konkretisierung in Form von bloßen Regelkriterien allerdings abzusehen. Hier käme lediglich ein für die Polizei bindender Kriterienkatalog in Frage, von dem sie bei ihrer Entscheidung nicht abweichen darf. In Zweifelsfällen oder bei Fehlen eines der Anwendungskriterien hätte die Polizei folglich keine eigenständige Entscheidungsmacht, sondern müsste das Verfahren direkt an die Staatsanwaltschaft weiterleiten.

Fraglich bleibt, wie ein solches Modell im deutschen Strafverfahren normativ umzusetzen wäre. Zum einen könnte man in Betracht ziehen, alle Kriterien im Gesetz zu verankern. Man könnte aber auch, niederländischer Regelung entsprechend, nur die grundlegenden Kriterien gesetzlich verankern, die für alle polizeilichen Einstellungen zwingend Geltung beanspruchen[995]. Die deliktspezifische wie auch eine genaue verfahrensrechtliche Ausgestaltung könnte dann auf untergesetzlicher Ebene durch Verordnung erfolgen. Eine gesetzliche Ausgestaltung hätte den Vorteil der Allgemeinverbindlichkeit, würde aber in einiger Hinsicht an Flexibilität einbüßen. So wäre es beispielsweise schwieriger, ein Kriterium wie die bestimmte Schadensgrenze den sich ggf. wandelnden sozialökonomischen Gegebenheiten anzupassen. Problematischer würde dies umso mehr, wenn die Festlegung eines solchen Kriteriums womöglich auf staatsanwaltschaftlicher Einstellungsebene nur in Richtlinien (RistBV) erfolgte und damit wesentlich schneller einer Änderung unterliegen könnte. Folge wäre dann womöglich eine Diskrepanz auf beiden Einstellungsebenen. Der Nachteil einer Präzisierung durch untergesetzliche Bestimmungen wäre allerdings deren relativ schwache Stellung als bloße Verwaltungsvorschriften und extern nicht durchsetzbare Regelungen. Eine polizeiliche Einstellungsentscheidung aber, die sich lediglich aus der staatsanwaltschaftlichen Einstellungsbefugnis nach § 153 a StPO ableiten und damit dieser grundsätzlich entsprechen soll, müsste sich an festen Leitlinien orientieren, die keinen allzu großen Beurteilungsspielraum zuließen und den Status einer von der Verfahrensherrin gelenkten Entscheidung garantieren würden. So wären grundlegende Kriterien zwingend zu berücksichtigen, wie beispielsweise die Zustimmung des Beschuldigten zu einem Einstellungsangebot sowie bestimmte Tat- und Tätermerkmale.

---

[995] Siehe zu dieser Problematik bereits ausführlich unter Teil 4, Kap. 2, D.III.1.

3.1. Gesetzlich normierte Anwendungsvoraussetzungen

Unerlässlich für die gesetzliche Festlegung bestimmter Anwendungskriterien ist die Orientierung an den für die Staatsanwaltschaft entwickelten Kriterien.

In den Niederlanden beschränken sich die gesetzlichen Vorgaben auf Tatbestandsseite lediglich auf das Alter des Beschuldigten, die Begrenzung in Betracht kommender Delikte anhand eines bestimmten Strafrahmens und die Bedingung des Vorliegens einer einfachen Tat ohne erschwerende Umstände. Auf Rechtsfolgenseite wird der Anwendungsbereich durch eine maximale Geldauflagenhöhe begrenzt.

Es ist fraglich, ob diese Kriterien für eine derartige deutsche Vorschrift vorbildhaft sind.

3.1.1. Auf Tatbestandsseite

Erste zwingende Voraussetzung wäre, dass der Beschuldigte dem Angebot zu einem Einstellungsverfahren gegen Auflage freiwillig zustimmt.

Überdies wäre auch hier die Beschränkung einer polizeilichen Einstellung gegen Auflage nur auf Beschuldigte anwendbar, die das Mindestalter von 18 Jahren erreicht haben. Die Vorschriften der §§ 45 ff. JGG sind insoweit lex specialis[996]. Unser Jugendstrafverfahren bietet bereits ein detailliertes Diversionsverfahren, an dem die Polizei in neuerer Praxis bereits ausreichend mitwirkt[997]. Eine selbständige Einstellung durch die Polizei ist darüber hinaus nicht angezeigt[998].

Ebenso käme auch im deutschen Strafverfahren eine polizeiliche Einstellung nur bei einer ganz limitierten Anzahl an Bagatelldelikten in einfacher Begehungsform in Betracht. Fraglich ist, ob hier, wie in den Niederlanden, lediglich die gesetzliche Festlegung eines Höchststrafrahmens für die Vergehen ausreichend wäre, deren Konkretisierung es dann auf untergesetzlicher Ebene bedürfte. Möglich wäre auch, die konkret in Betracht kommenden Delikte bereits im Gesetz zu benennen. Letzterem könnte man wiederum Inflexibilität vorhalten. Doch stellt sich hier die Frage, ob eine derartige Inflexibilität in diesem Falle nicht sogar wünschenswert wäre. Bei der Festlegung geeigneter Delikte per Richtlinien würde man die Entscheidung gänzlich in die Hände der Exekutive geben. Eine unproblematische Änderungs- und Anpassungsmöglichkeit würde dann die Gefahr mit sich bringen, dass aus justizökonomischen Gründen eine vorschnelle Ausweitung der für die Vorschrift in Betracht kommenden Delikte vorgenommen würde. Durch die Beteiligung des Gesetzgebers hätte man einen weiteren Kontrollmechanismus, der eine missbräuchliche Ausweitung dieser Regelung vermeidet. Vielmehr könnte der Gesetzgeber mitentscheiden, welche Delikte er auf der einen Seite für so geringwertig erachtet, dass für deren Einstellung eine formelle Entscheidung durch

[996] Schaffstein/Beulke Jugendstrafrecht 2002, S. 222; Brunner/Dölling § 45 Rn. 3. LR/Beulke § 153 a Rn. 19.
[997] Siehe oben Richtlinienauswertung unter Teil 2, Kap. 4, B.I.3./Kap. 5, A.
[998] Siehe hierzu bereits oben unter Teil 4, Kap. 1, C.II.

die Staatsanwaltschaft entbehrlich sein könnte, bei denen er aber aus kriminalpolitischen Gründen nicht den Weg materieller Entkriminalisierung gehen will. Vorstellbar wäre eine Polizeieinstellung gegen Auflage insbesondere bei Vermögensdelikten der Alltagskriminalität. In Frage kämen der Diebstahl (insbesondere der Ladendiebstahl) und die Unterschlagung einfacher Sachen (§§ 242, 246 StGB), der Bagatellbetrug (§ 263 StGB) und die Beförderungserschleichung (§ 265 a StGB), bei denen der durch die Tat verursachte Schaden als gering anzusehen ist und bei denen immer wieder die Frage einer materiellen Entkriminalisierung aufgeworfen wird[999]. Wie sich am „Sachsenmodell" zeigt, werden diese Delikte auf untergesetzlicher Ebene bereits vereinzelt polizeilicher Beurteilung überlassen[1000]. Was genau als ein geringer Schaden anzusehen ist, hängt grundsätzlich vom jeweiligen Delikt ab und wäre folglich auf untergesetzlicher Ebene deliktspezifisch zu bestimmen.

Zudem käme eine derartige Reaktionsform allein bei „einfachen" Taten in Betracht. In welchen Fällen es sich um eine einfache Tat handelt, ist zum Großteil deliktspezifisch zu beurteilen. Folglich wäre auch dies auf untergesetzlicher Ebene näher zu bestimmen[1001].

Weiter wäre die Bedingung der Ersttäterschaft bzw. eine nicht vorliegende Rückfälligkeit innerhalb eines bestimmten Zeitraumes gesetzlich festzulegen. Zwar wird diese Bedingung im niederländischen Transaktionsverfahren untergesetzlich bestimmt. Aufgrund ihres Bedeutungsgehaltes wäre sie aber als gesetzliche Voraussetzung zu normieren. Denn nur unter dieser Bedingung erscheint eine Einstellung durch die Polizei gerechtfertigt; hier besteht nämlich noch die Chance, dass es sich um ein einmaliges Vergehen – einen „Ausrutscher" – handelt, bei dem die Einstellungsentscheidung nicht notwendig von der Staatsanwaltschaft zu treffen wäre.

In allen anderen Fällen käme eine Einstellung nur bei Vorliegen einer Ausnahme in Betracht, deren Beurteilung der Staatsanwaltschaft zu überlassen ist.

Zur Festschreibung weiterer Bedingungen, wie der eines „auf frischer Tat betroffen Seins", dem Vorliegen einer einzelnen Tat wird in anderem Zusammenhang noch Stellung genommen[1002].

3.1.2. Auf Rechtsfolgenseite

Überlegenswert ist ebenfalls, die Anwendung einer Polizeieinstellung hinsichtlich der Auflagenhöhe zu begrenzen. Dadurch würde zum einen auf Rechtsfolgenseite ein weiterer Kontrollmechanismus geschaffen, der gewährleistet, dass es sich bei den in Frage kommenden Delikten nur um geringwertige Taten handelt, bei denen ein begrenztes öffentliches Interesse besteht. Denn Auflagenhöhe und Ausmaß des öffentlichen Interesses bedingen sich gegenseitig. Die Auflage soll dazu geeig-

---

999 Ahrens, Einstellung in der HV 1978, S. 231 ff.; Albrecht, Strafrecht - ultima ratio 1992, S. 28 ff.; Hertwig, Die Einstellung von Strafverfahren wegen Geringfügigkeit 1982, S. 257 ff.; Horstmann, Präzisierung 2002, S. 326.

1000 Siehe oben unter Teil 2, Kap. 5, B.II.

1001 Hierzu sogleich unter Teil 4, Kap. 2, D. III.3.2.

1002 Bezüglich eines „auf frischer Tat betroffen seins" siehe unter Teil 4, Kap. 2, D.

net sein, das öffentliche Interesse an der Tat zu beseitigen. Je höher also general- und spezialpräventive Interessen sind, desto höher hat auch die Auflage auszufallen[1003].

Zum anderen würde eine solche Auflagenhöhe bewirken, dass dem Beschuldigten nicht Beträge abverlangt werden, die außer Verhältnis zur Tat stehen. Eine Begrenzung der Auflagenhöhe nach oben hin erscheint aus diesen Gründen zweckmäßig[1004].

Unterhalb dieser Grenze hätte sich die Höhe der im Einzelfall zu veranschlagenden Geldauflage vorzugsweise an der in diesem Falle durch die Staatsanwaltschaft zu verhängenden Geldauflage zu bemessen. Dies wäre aber deliktspezifisch auf untergesetzlicher Ebene zu bestimmen.

3.2. Anwendungsbestimmung durch untergesetzliche Regelungen

Eine deliktspezifische Anwendungsbestimmung auf untergesetzlicher Ebene wird sich in erster Linie an den Anwendungsvoraussetzungen auf staatsanwaltschaftlicher Ebene zu orientieren haben. Insbesondere ist hier an die Festlegung einer deliktspezifischen Schadensgrenze zu denken, unterhalb derer grundsätzlich eine polizeiliche Einstellung, oberhalb derer eine staatsanwaltschaftliche Einstellung in Frage käme. Zwar wird der Orientierung an einer Schadenshöhe grds. vorgeworfen, sie führe zu einer Ungleichbehandlung der Beschuldigten. Es seien durchaus Fälle denkbar, in denen der Schaden außer Verhältnis zum strafrechtlich relevanten Unrechtsgehalt der Tat steht. So können Taten von geringer Schuld durchaus beachtliche Vermögensschäden nach sich ziehen[1005].

Für den Beschuldigten käme in diesen Fällen eine Einstellung nicht in Betracht. Dennoch wäre ein solches Kriterium durchaus notwendig, da sich bei der Einordnung des Sachverhaltes als „geringwertig“ Zweifelsfragen ergeben könnten, deren Klärung für die Polizei schwierig wäre. Aus Gründen der Rechtssicherheit wäre es sinnvoll, die Geringwertigkeit der Sache durch eine absolute Wertgrenze deliktspezifisch festzulegen. Zwar ist zuzugeben, dass durchaus Fälle denkbar sind, in denen der Schaden nicht im Verhältnis zum Unrechtsgehalt der Tat steht. Jedoch werden diese Fälle eher die Ausnahme bilden und könnten dann unter Umständen mit hinreichender Begründung ein Abweichen von den Einstellungskriterien zulassen. Diese Entscheidung hätte allerdings in den Händen der Staatsanwaltschaft zu liegen. Überdies bestünde damit nicht die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung informeller Erledigungsmöglichkeiten für Fälle, die durchaus nicht mehr als geringwertig einzustufen sind[1006]. Die Gefahr einer Freikaufssituation in schweren Fällen, wie sie derzeit bei § 153 a StPO besteht, wäre damit eingedämmt.

[1003] Horstmann, Präzisierung 2002, S. 178.

[1004] So auch Fünfsinn NStZ 87, S. 97 (102), der die Begrenzung der Auflagenhöhe i.R.d. § 153 a StPO fordert.

[1005] Hirsch, ZStW 102 (90), S. 534 (556 f.).

[1006] So auch Erb, Legalität und Opportunität 1999, S. 212.

Bezüglich der deliktspezifischen Ausgestaltung des Begriffes „einfache Tat“ müsste hier insbesondere festgelegt werden, dass es sich nicht um eine qualifizierte Form der Tatbegehung handelt.

Ebenso wäre darüber nachzudenken, bei Delikten, deren Deliktsstruktur eine Mittäterschaft zulässt, eine gemeinschaftlich begangene Tat aus dem Anwendungsbereich auszuschließen, da das Zusammenwirken der Täter auch die Gefährlichkeit des Einzelnen erhöhen kann, und eine Entscheidung darüber allein der Staatsanwaltschaft obliegen sollte.

Ebenso hätten in Anlehnung an das niederländische Modell die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen sowie die Art und Weise der Kontrolle polizeilichen Handelns seitens der Staatsanwaltschaft[1007] durch allgemeine Verordnung näher bestimmt zu werden. Die Polizei hätte sich hier an die ihr vorgegebenen Kriterien zu halten. Sollte eine der aufgestellten Voraussetzungen nicht vorliegen, so müsste sie dazu verpflichtet werden, das Verfahren zur weiteren Entscheidung an die Staatsanwaltschaft weiterzuleiten.

4. Abschließende Bewertung

Alles in allem scheinen einer Einstellungskompetenz gegen Auflage durch die Polizei im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz bei Beachtung der soeben dargestellten Erfordernisse keine unüberwindbaren Hindernisse entgegenzustehen. Zwar würde auch eine Polizeidiversion aufgrund bestehender Beurteilungsspielräume eine gewisse Selektion mit sich bringen. Durch präzise Anwendungskriterien würde das polizeiliche Handeln gleichzeitig aber auch viel transparenter und dadurch besser kontrollierbar, als es bisher der Fall ist. Ein Blick auf die empirische Forschung zeigt, dass die Polizei bereits jetzt selektiv vorgeht und oft informell entscheidet, ob sie ein Verfahren, welches voraussichtlich durch die Staatsanwaltschaft folgenlos eingestellt wird, überhaupt ein- bzw. an die Staatsanwaltschaft weiterleiten[1008]. Ihr Handeln ist damit für den Bürger derzeit erst recht nicht berechenbar, da dieser nicht sicher vorhersehen kann, wie sich der Polizeibeamte verhalten wird.

So können dahingehende Bedenken, die Übertragung einer opportunen Einstellungskompetenz auf ein weiteres Strafverfolgungsorgan würde eine zusätzliche Gefahr der Ungleichbehandlung darstellen, kaum gegen die Einführung einer solchen Maßnahme ins Feld geführt werden. Überdies sollte man sich bei Ablehnung einer derartigen Regelung wegen der Gefahr einer ungleichmäßigen Strafverfolgung fragen, ob nicht auch die momentane Einstellungspraxis zugunsten einer folgenlosen Einstellung im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 GG bedenklich erscheint. Zumindest kann man nicht von einer Gleichbehandlung sprechen, wenn Verfahren aus Ressourcenmangel nach § 153 StPO eingestellt

[1007] Zu den Anforderungen an eine staatsanwaltschaftliche Kontrolle siehe bereits oben unter Teil 4, Kap. 2, C.

[1008] Teil 1, Kap. 3, B.V./ Teil 2, Kap. 6.

werden, auch solche, die für § 153 a StPO tauglich wären. Der Grundsatz der Gleichbehandlung gebietet nicht nur eine Gleichbehandlung gleicher Sachverhalte, sondern eine Ungleichbehandlung ungleicher Sachlagen, es sei denn, es liegt eine sachliche Rechtfertigung für gegenteiliges Verhalten vor. Eine Überlastung der Justiz ist aber in dem Falle kein sachlicher Rechtfertigungsgrund. Gerade aus diesem Grund erscheint es adäquat, der Polizei als Strafverfolgungsorgan eine durch präzise Anwendungsvorgaben gelenkte Reaktionsform zur Entlastung der Staatsanwaltschaft zu übertragen, die sich aus der staatsanwaltschaftlichen Befugnis ableitet. Bei Berücksichtigung aller entscheidungslenkenden Anwendungskriterien, die sich – dem niederländischen Modell entsprechend – klar an den für eine staatsanwaltschaftliche Einstellung geltenden Regelkriterien orientierten, würde die Gefahr einer Ungleichbehandlung eher eingedämmt. Es würde in diesen Fällen keinen Unterschied machen, ob das Verfahren durch die Staatsanwaltschaft oder durch die Polizei eingestellt wird, weil grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass bei Vorliegen aller Anwendungsvoraussetzungen beide Organe zu derselben Entscheidung über eine Einstellung gekommen wären. Damit könnte man auch in der aufgezeigten Lösung, die Umsetzung einer Übertragung der Einstellungsbefugnis auf die Polizei in das Ermessen jedes einzelnen Landes zu stellen, nicht die Gefahr einer regionalen Ungleichbehandlung innerhalb des Bundesgebietes sehen. Denn, wenn die Einstellungskriterien für die Staatsanwaltschaft in der für alle Länder geltenden RistBV einheitlich präzisiert würden und die einzelnen Länder gemäß den Vorgaben der Ermächtigungsgrundlage eine an den Bestimmungen der RistBV orientierte Verordnung erließen, würde es für den Ausgang der Entscheidung keine Rolle spielen, ob diese durch die Staatsanwaltschaft oder durch die Polizei getroffen worden ist. Die Anwendungskriterien für die Entscheidungsfindung blieben bundesweit die gleichen.

IV. Übermaßverbot (Art. 20 III GG)

Wird der Polizei lediglich das Recht zur Einstellung gegen Auflage, nicht aber zu folgenlosen Einstellungen zugestanden, so sehen einige kritische Stimmen darin die Gefahr der Verletzung des Übermaßverbotes[1009]. Dieser aus dem Rechtsstaatsprinzip resultierende Grundsatz statuiert den Vorrang sanktionsloser Einstellung[1010]. Ihm zufolge könnte seitens der Polizei im Grunde nur dann bedingt eingestellt werden, wenn die Staatsanwaltschaft zuvor die Möglichkeit einer folgenlosen Einstellung überprüft und negiert hat oder wenn der Polizei auch die Möglichkeit zur folgenlosen Einstellung übertragen wird[1011]. Letzteres ist aber strikt abzulehnen[1012].

[1009] Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 264 f.; BMJ- Bericht: Bendel, Beschluss 9-1 zur Einführung eines Strafgeldes, 9.1.1.; SK-StPO/Weßlau § 153 a StPO Rn. 26.

[1010] BVerfGE 34, S. 261 (267); BVerfGE 6, S. 389 (439).

[1011] SK-StPO/Weßlau § 153 a StPO Rn. 26.

[1012] Siehe bereits oben unter Teil 4, Kap. 1, C.I.

Die positive Feststellung eines bestehenden öffentlichen Interesses anhand vorgegebener Kriterien sowie die Anordnung einer im Voraus festgelegten Geldauflage hat eine andere Qualität als die Entscheidung über das Fehlen eines öffentlichen Interesses an der weiteren Strafverfolgung. Diese kriminalpolitische Wertentscheidung muss allein der Staatsanwaltschaft überlassen werden[1013].

Fraglich ist zunächst, ob eine Gefährdung des Übermaßverbotes überhaupt besteht. Nach dem hier vertretenen Vorschlag würde man lediglich für klar umgrenzte und an strikten Vorgaben orientierte Fälle den Anwendungsbereich einer polizeilichen Einstellung eröffnen, die keinen Zweifelsfall offen lassen und in denen auch die Staatsanwaltschaft das Verfahren grundsätzlich nur gegen Auflage und nicht etwa folgenlos einstellen würde. In allen anderen Fällen – und so auch im Falle einer in Betracht kommenden folgenlosen Einstellung – hätte die Polizei dagegen das Verfahren an die Staatsanwaltschaft weiterzuleiten[1014].

Durch eine zwingende Weiterleitung in den vorgenannten Fällen wäre das Übermaßverbot nicht tangiert. Denn die Polizei muss nicht notwendig selbst die Kompetenz zur folgenlosen Einstellung übertragen bekommen, nur, um dem Gedanken Rechnung zu tragen, auch geringer reagieren zu können. Sie tut dies bereits, indem sie den Fall an die Staatsanwaltschaft weiterleitet. Es wäre zu erwarten, dass sich die Staatsanwaltschaft wie bisher an der polizeilichen Beurteilung der Sachlage orientiert und das Verfahren folgenlos oder sogar doch noch gegen Auflagenerfüllung einstellen wird. Auch in den Fällen, die mangels hinreichenden Tatverdachts oder aufgrund unbekannten Täters voraussichtlich von der Staatsanwaltschaft nach § 170 II StPO eingestellt werden, hat die Polizei aufgrund der Qualität einer solchen Einstellungsentscheidung die Akten zwingend an die Staatsanwaltschaft weiterzusenden, da nur diese als Anklagevertreterin darüber befinden kann[1015]. Doch auch diese Einstellung, geht man von der Belastung für den Beschuldigten aus, wäre eine von geringerem Gewicht als eine Einstellung aufgrund opportuner Entscheidung (gegen Auflage). Wenn die Polizei in diesen Fällen gezwungen ist, der Staatsanwaltschaft das Verfahren zur weiteren Entscheidung zuzuleiten, ohne gegen das Übermaßverbot zu verstoßen, dann kann aber für eine mögliche folgenlose Einstellung nach § 153 StPO nichts anderes gelten.

1013 Siehe bereits oben unter Teil 4, Kap. 1, C.I.

1014 Eine solche Weiterleitungspflicht lässt sich schon direkt aus dem für die Polizei grundsätzlich fortbestehenden Legalitätsprinzip ableiten, zusätzlich könnte man dieser auch gesetzlich Ausdruck verleihen.

1015 Siehe bereits oben unter Teil 4, Kap. 1, C.I.

V. Unschuldsvermutung (Art. 20 III GG)

1. Fehlendes institutionelles Sicherungselement sowie auf dem Beschuldigten lastender Geständnisdruck

Die im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 III GG) verankerte Unschuldsvermutung gewährt ein faires Verfahren, in dem niemand als schuldig behandelt werden darf, bevor nicht der Nachweis seiner Schuld durch rechtskräftiges Urteil eines ordentlichen Gerichts erbracht ist[1016].

An § 153 a StPO wird hinsichtlich dieses Grundsatzes kritisiert, dass die Auflagen, wenn sie auch keine Strafen darstellen, sondern lediglich subpönalen Charakter haben, dennoch Sanktionen seien und damit eine Schuldfeststellung erforderten. Da bei § 153 a StPO aber keine Schuld, sondern vielmehr nur die hinreichende Vermutung einer solchen festgestellt würde, sei daher mangels Schuldnachweises eine subpönale Sanktion nicht möglich[1017].

Nach mittlerweile hM erfolgt bei § 153 a StPO aber keine Sanktion, weil alle Beteiligten das Verfahren einverständlich beenden und so der Beschuldigte die Entscheidung vollverantwortlich mitträgt[1018]. Die Auflage stelle damit keine Strafe, sondern nur eine Art Selbstunterwerfung unter die Einstellung mit einer ausgehandelten Reaktion dar[1019]. Der hinreichende Tatverdacht sei lediglich notwendige Voraussetzung des Verfolgungsverzichts, die Zustimmung hingegen erst die Legitimationsgrundlage für einen solchen[1020]. Das Sicherungselement der Zustimmung ist aber nach Ansicht der Kritiker unzureichend, weil die Beurteilung der Eignung auch beim Beschuldigten liege, dieser aber als Laie mit der Beurteilung des Risikos eines Gerichtsverfahrens völlig überfordert sei[1021]. Überdies laste ein enormer Geständnisdruck auf ihm, denn ihm bleibe nur die Qual der Wahl: Entweder er akzeptiere die Erfüllung der Auflage trotz bestehender Möglichkeit unberechtigter Beschuldigung, oder er gehe das Risiko der gerichtlichen Hauptverhandlung mit Schuldspruch ein[1022]. Dieselben Argumente werden auch im Rahmen der immer wieder aufkommenden Debatte über eine in Erwägung zu ziehende polizeiliche Einstellung gegen Auflage angeführt[1023].

Zwar erscheint das Argument, die Durchführung einer Hauptverhandlung generell als ein Risiko für den Beschuldigten anzusehen, durchaus fragwürdig. *Albrecht* weist zu Recht darauf hin, dass, wollte man den Rechtsuchenden grundsätzlich davor warnen, dass unabhängig von der Schuld oder Unschuld immer eine Verurteilung drohe, man das Vertrauen in die Rechtspflege nicht gerade fördern

---

1016 BVerfGE 22, S. 254 (265).
1017 Erb, Legalität und Opportunität 1999, S. 246.
1018 Kunz, Bagatellprinzip 1984, S. 71.
1019 Albrecht, Perspektiven 1983, S. 155 f.
1020 Kunz, Bagatellprinzip 1984, S. 74 f.
1021 Soweit u.a. Fezer ZStW 106 (94), S. 22 (35).
1022 Ahrens, Einstellung in der HV 1978, S. 24 f.
1023 Statt vieler siehe LR/Beulke § 153 a StPO Rn. 15.

und überdies die Behauptung aufstellen würde, Richter träfen keine gerechten Entscheidungen. Vielmehr stelle sich einem dann aufgrund dieses Misstrauens in die Strafrechtspflege die Frage, wieso von den Gegnern einer Einstellung unter Auflage bemängelt wird, dem Beschuldigten würde ein „ordentliches“ Gerichtsverfahren vorenthalten[1024].

Dennoch erscheinen die Bedenken hinsichtlich eines möglicherweise entstehenden Geständnisdrucks seitens des Beschuldigten bei der Zustimmung zu einer bedingten Einstellung nicht unbegründet. Generell wird der Beschuldigte als rechtlicher Laie schwerlich die bestehende Sach- und Rechtslage beurteilen können. Dies wird ihm mit steigender Komplexität des Sachverhalts und bei nicht bestehender anwaltlicher Vertretung umso schwerer fallen. Für den Bereich von Bagatelldelikten hingegen erscheint der Beschuldigte der Gefahr eines Geständnisdrucks nicht in großem Maße ausgesetzt. Von einer dahin gehenden Drucksituation kann wohl eher im Bereich der schwereren Delikte, wie beispielsweise solchen des Steuer- oder Wirtschaftsstrafrechts, ausgegangen werden, die überdies öffentliche Aufmerksamkeit erregen. Denn hier hat der Täter nicht nur die stigmatisierende Wirkung eines möglichen Urteils zu befürchten. Auch die Durchführung einer gerichtlichen Hauptverhandlung kann bereits eine rufschädigende Wirkung für den Beschuldigten haben[1025].

Überdies wird der Beschuldigte auch eher bei schwereren Straftaten und komplexeren Sachverhalten unter Druck geraten. Hier ist die Sach- und Beweislage für ihn weniger durchschaubar, und damit wird auch die Ungewissheit über den Verfahrensausgang steigen. Hingegen wird bei den Bagatelldelikten, die für eine Einstellung durch die Polizei in Betracht kämen, die Sach- und Beweislage überwiegend eindeutig und der Ausgang eines Gerichtsverfahrens damit für den Betroffenen vorhersehbar sein.

Wollte man dennoch im Vorhinein versuchen, diese Gefahr einzudämmen, so könnte man daran denken, in Anlehnung an die niederländische Richtlinie zur Anwendung der Polizeitransaktion auf den einfachen Diebstahl[1026] zusätzlich zu dem Erfordernis der Zustimmung noch ein „Auf-Frischer-Tat-Ertappt-Werden“ als Anwendungsvoraussetzung entweder im Gesetz oder in der Verordnung festzuschreiben.

Ob eine solche Anwendungsvoraussetzung allerdings sinnvoll wäre, ist fraglich. Der Kreis der für eine polizeiliche Einstellung geeigneten Delikte würde sich damit verengen. Bei den ohnehin als am tauglichsten erachteten Massendelikten[1027] wäre eine solche Anwendungsvoraussetzung zwar durchaus möglich, da die diesbezüglich eingeleiteten Ermittlungsverfahren meist ohnehin auf Sachverhalten

---

1024 Albrecht, Perspektiven 1983, S. 156.

1025 Siehe hierzu auch Schmidhäuser JZ 73, S. 529 (535).

1026 So ist es festgelegt in Ziffer 2.b. der Richtlinie der Generalsstaatsanwaltschaft zur Anwendung der Polizeitransaktion bei einfachem Diebstahl und bei Unterschlagung vom 01.01.2004 (Aanwijzing politietransactie inzake eenvoudige diefstal en – verduistering dd. 01.01.2004).

1027 Siehe die unter Teil 4, Kap. 2, D.III.3.1. genannten Delikte.

beruhen, in denen der Täter auf frischer Tat ertappt wurde. Allerdings wird ein solches „Ertappen" in den seltensten Fällen durch die Polizei selber, sondern meist durch Dritte – wie beispielsweise beim Ladendiebstahl durch den Ladendetektiv – erfolgen. Ob eine solche Aussage durch Dritte geeignet ist, jeglichen Zweifel bei der Entscheidungsfindung auszuschließen, erscheint fragwürdig. Da folglich ein zusätzlicher Schutz für den Beschuldigten nicht grundsätzlich gewährleistet werden kann, sollte auf ein derartiges Anwendungskriterium im Hinblick auf eine zusätzliche Verengung des Anwendungsbereiches einer polizeilichen Einstellungsbefugnis verzichtet werden.

2. Vorenthaltung gerichtlicher Feststellung über die Unschuld

Der Verzicht auf weitere Ermittlungen schneidet die Möglichkeit ab, die Unschuld des Beschuldigten festzustellen[1028]. Darin liegt aber kein Verstoß gegen den *in dubio pro reo*-Grundsatz. Denn nach richtiger Ansicht geht es im Strafverfahren grundsätzlich nicht um die Erweisbarkeit der Unschuld, sondern vielmehr um die Erweisbarkeit bzw. Nichterweisbarkeit der Schuld. Damit ist nicht die Bestätigung der Unschuld, sondern lediglich die Unschuldsvermutung Prüfungsmaßstab des Gerichts[1029].

3. Auferlegen von Auslagen

Die Kritiker einer Einstellung nach § 153 a StPO bemängeln, der Beschuldigte werde wie ein Verurteilter behandelt, indem er gem. § 467 V StPO die Kosten für das Verfahren selbst zu tragen hat. Begründet wird die Kostentragungspflicht damit, dass er durch seine Zustimmung zum Einstellungsverfahren dieses selber veranlasst habe[1030]. *Kunz* sieht dies im Hinblick auf die Unschuldsvermutung als verfassungswidrig an, da der Beschuldigte die Kosten bei folgenloser Einstellung nach § 153 StPO sowie bei der nach § 170 II StPO nicht notwendig zu tragen hat (§ 467 IV StPO), in allen Fällen aber als nicht schuldig aus dem Verfahren herausgeht[1031]. Vermögenslose könnten sich überdies ggf. keine ordentliche Verteidigung leisten[1032].

Allerdings ist hier zu bedenken, dass es sich bei den zu tragenden Kosten lediglich um die Anwaltskosten handeln kann, denn die Verfahrenskosten werden von der Staatskasse getragen (§ 467 I StPO). Doch das Problem der Pflicht zur Tragung der Anwaltskosten wird sich auf Ebene der Polizeidiversion in der Praxis meistens nicht stellen, da hier die Sach- und Beweislage klar sein wird und es deswegen der Hinzuziehung eines Anwaltes bei diesen Fällen von Kleinkriminalität nicht bedarf. Sollte der Beschuldigte dennoch einen Anwalt einschalten wollen, so

---

1028 Männlein, Anwendung der Opportunitätsvorschriften §§ 153, 153 a StPO 1992, S. 160 f.

1029 Kunz, Bagatellprinzip 1984, S. 75.

1030 Männlein, Anwendung der Opportunitätsvorschriften §§ 153, 153 a StPO 1992, S. 161.

1031 Kunz, Bagatellprinzip 1984, S. 77.

1032 Männlein, Anwendung der Opportunitätsvorschriften §§ 153, 153 a StPO 1992, S. 162.

wäre, orientiert man sich am niederländischen Polizeitransaktionsverfahren, der Fall dann der Staatsanwaltschaft zur weiteren Behandlung zu überlassen. Hier handelt es sich nämlich nicht mehr um ein unproblematisches Verfahren und um eine von Grund auf freiwillige Entscheidung des Betroffenen, die zugunsten der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung bereits durch die Polizei abgehandelt werden könnte.

VI. „ne bis in idem“ -Grundsatz (Art. 103 III GG)

Gemäß dem in Art. 103 III GG verankerten *ne bis in idem*-Grundsatzes darf keiner wegen derselben Tat aufgrund allgemeiner Strafgesetze mehrmals bestraft werden. Hieraus erwächst nicht nur ein Prozesshindernis, sondern auch ein subjektives Recht für den Betroffenen, nicht erneut belangt zu werden. Folglich tritt mit einer Sachentscheidung des Richters Strafklageverbrauch ein. Hingegen wird durch eine prozessuale Einstellungsentscheidung mangels einer Verfahrensvoraussetzung nicht das Recht auf eine weitere Strafklage verwirkt[1033].

Durch die außergerichtliche Verfahrenserledigung seitens der Polizei würde dem Betroffenen ein gerichtliches Verfahren und damit eine richterliche Sachentscheidung vorenthalten werden. Die Auferlegung einer (Geld-) Auflage ist aber, wie bereits herausgearbeitet wurde, eine Kompensation für begangenes Unrecht, mit deren Erfüllung durch den Beschuldigten das bestehende öffentliche Interesse an der weiteren Strafverfolgung wieder beseitigt wird. Aufgrund dieses Ahndungscharakters ist die Einstellung gegen Auflage zumindest mit einer richterlichen Urteilsfindung vergleichbar, da sie verfahrensabschließend wirkt[1034]. Aufgrund dieser Wirkung wäre der einem polizeilichen Einstellungsverfahren zustimmende Beschuldigte dann aber in seinem subjektiven Recht aus Art. 103 III GG verletzt, wenn gegen ihn nach Erfüllung der Auflage und sich daran anschließender endgültiger Verfahrenseinstellung theoretisch noch öffentliche Klage erhoben werden könnte.

Im niederländischen Strafverfahren erstreckt sich daher der dort in Art. 68 nlStGB verankerte *ne bis in idem*-Grundsatz auch auf die Transaktionsentscheidungen von Staatsanwaltschaft und Polizei (Art. 74 I 2 (iVm. 74 a I) nlStGB), die damit eine rechtskraftähnliche Wirkung entfalten[1035].

Auch nach dem deutschen Strafprozessrecht wird dem *ne bis in idem*-Grundsatz für Einstellungen gegen Auflage in § 153 a I 5 StPO Rechnung getragen. Hiernach entsteht nach Erfüllung der Auflage mit Einstellungsentscheidung Strafklageverbrauch hinsichtlich der Verfolgung der Tat als Vergehen. Damit bildet die Vorschrift des § 153 a StPO im Gegensatz zu den Einstellungen nach §§ 153, 153 b-154 e StPO eine dogmatische Besonderheit. Sie verdeutlicht nicht nur eine Ein-

[1033] Meyer-Goßner StPO § 170 Rn. 9.

[1034] Kühne, Strafprozessrecht 2003, § 35 Rn. 589.

[1035] Koopmans in Cleiren/Nijboer, Strafrecht. Tekst en Commentar 2002, Art. 68 Titel VIII, S. 394.

schränkung der Verfolgungs- und Anklagemöglichkeit, sondern zugleich auch, dass die Erfüllung der Auflagen eine besondere Art der Verfahrenserledigung bewirkt[1036].

Somit entsteht nach beiden Strafverfahrensystemen mit erfolgreicher Durchführung einer bedingten Einstellung ein endgültiges Verfahrenshindernis, welches auch bei einer Einstellung durch die Polizei zu entstehen hätte. Allerdings unterscheiden sich diese Regelungen vom Umfang ihrer Sperrwirkung her; zum einen aufgrund unterschiedlicher Definition des Tatbegriffes (*dieselbe Tat*) und zum anderen aufgrund unterschiedlicher Deliktskategorisierung.

1. "Dieselbe Tat" im Kontext des deutschen Strafverfahrens

Nach dem deutschen Strafrecht werden zwei Tatbegriffe unterschieden, nämlich der materielle Tatbegriff (§§ 52 ff. StGB) und der Begriff der strafprozessualen Tat nach § 264 StPO.

Der materielle Tatbegriff unterscheidet zwischen *Tateinheit* und *Tatmehrheit*. Tateinheit liegt immer dann vor, wenn dieselbe Handlung mehrere Strafgesetze oder dasselbe Strafgesetz mehrmals verletzt, Tatmehrheit hingegen, wenn mehrere selbständige Handlungen zu einer mehrfachen Gesetzesverletzung führen. Bei Ersterem wird nur auf eine Strafe erkannt, bei Letzterem hingegen wird eine Gesamtstrafe gebildet.

Unter der Tat im strafprozessualen Sinne ist der durch die Anklage dem Gericht unterbreitete, einheitliche Lebensvorgang zu verstehen. Ein solcher liegt dann vor, wenn zwischen den vorgeworfenen Verhaltensweisen des Beschuldigten eine innere Verknüpfung der Art besteht, dass die getrennte Behandlung in verschiedenen Verfahren einen einheitlichen Lebensvorgang unnatürlich aufspalten würde[1037]. Dem strafprozessualen Tatbegriff kommt damit gegenüber dem materiellen Tatbegriff eigenständige Bedeutung zu. Liegt nach dem mat. Tatbegriff *Tateinheit* vor, so handelt es sich auch nach dem strafprozessualen Begriff i.d.R. um nur *eine* Tat. Hingegen sieht es anders aus bei Taten, die in *Tatmehrheit* begangen wurden. In der Regel werden hier auch mehrere Taten gem. § 264 StPO vorliegen. Dies ist aber nicht zwingend. Falls es sich ausnahmsweise trotz Tatmehrheit um „einen historischen Vorgang" handelt, so liegt dann nur eine Tat i.S.d. § 264 StPO vor. In Bezug auf die Rechtskraft einer Entscheidung bedeutet dies, dass der angeklagte Sachverhalt nicht erneut Gegenstand eines Verfahrens sein kann, auch wenn nicht alle erfüllten Straftatbestände erkannt worden sind.

Nach nunmehr hM umfasst der Strafklageverbrauch i.S.d. § 153 a I StPO die gesamte *prozessuale* Tat[1038], und zwar auch, sollte sich nachträglich herausstellen, dass sie einen weitaus größeren Unrechts- bzw. Schuldgehalt aufweist. Ebenso

---

[1036] LR/Beulke § 153 a Rn. 91.

[1037] BGHSt 23, S. 141 (143).

[1038] Siehe u.a. LR/Beulke § 153 a Rn. 91; Meyer-Goßner StPO § 153 a Rn. 45; Pfeiffer, § 153 a Rn. 9; Kühne Strafprozessrecht § 35 Rn. 589; a.A. hingegen KK StPO § 153 a Rn. 41.

verhält es sich, wenn die Tat ein schwereres Vergehen darstellt, weitere tateinheitlich oder tatmehrheitlich zusammentreffende Vergehen hinzutreten oder wenn sich eine vermeintliche Einzeltat als Teil einer Dauerstraftat oder gesetzlichen Handlungseinheit erweist[1039]. Dies gilt selbst dann, wenn die Einstellungsvoraussetzungen durch die neuen Tatsachen oder Beweismittel nachträglich ganz oder gar widerlegt erscheinen[1040].

Die Sperrwirkung erstreckt sich allerdings nicht auf die Verfolgung eines Verbrechens, d.h. eine neue Strafverfolgung wegen derselben Tat ist zulässig, wenn sich der Verdacht eines Verbrechens ergibt. Neue Tatsachen oder Beweismittel sind hierfür nach hM nicht zwingend notwendig[1041]. Damit reicht es auch, wenn ein Verbrechenscharakter von Anfang an bereits erkennbar war und nur übersehen wurde. Begründet wird dies u.a. mit der Gesetzessystematik, da § 153 a StPO von vorneherein und ausnahmslos auf den Vergehensbereich beschränkt sei, so dass sich eine Sperrwirkung für Verbrechen außerhalb des Anwendungsbereiches bewegen dürfte[1042].

2. „Dieselbe Tat" im Kontext des niederländischen Strafverfahrens

Der Tatbegriff i.S.d. Art. 68 nlStPO wurde in den Niederlanden zunächst als mit dem materiellen Tatbegriff aus Art. 55 ff. nlStPO identisch angesehen und damit der Strafklageverbrauch des Art. 74 I 2 nlStPO nur auf alle die Taten ausgedehnt, die in Tateinheit zueinander standen. Allerdings wurde dieses dann seit Anfang der 60er Jahre im Hinblick auf die Verbesserung der Beschuldigtenrechte als nicht mehr haltbar angesehen. Der Hohe Rat (*Hoge Raad*) entschied darum im Jahre 1963, dass zu Gunsten des *ne bis in idem*-Grundsatz auch dann die Rede von *derselben* Tat sein kann, wenn die Taten i.S.d. Art. 55 ff. nlStGB als mehrere Taten (mehrheitlich begangen) angesehen werden. Damit spielt seither bei der Beurteilung nicht allein nur der juristische Aspekt, sondern eben auch der tatsächliche Zusammenhang der Handlungen eine Rolle[1043].

Ausgangspunkt für die Beurteilung einer Tat als ein und dieselbe ist zunächst die notwendige Einheit von Zeit und Ort[1044].

Weiter ist entscheidend, dass die Taten in einem engen Zusammenhang zueinander stehen, wenn sie auch ansonsten sehr unterschiedlich sein können. Welcher Art dieser Zusammenhang zu sein hat, wurde bislang gesetzlich noch nicht konkretisiert. Hierzu besteht lediglich eine noch nicht ganz gefestigte Rechtsprechung[1045]. So hat 1964 der Hohe Rat in seiner Entscheidung festgelegt, dass bei der

---

[1039] LR/Beulke § 153 a Rn. 91.

[1040] Meyer-Goßner StPO § 153 a Rn. 53.

[1041] LR/Beulke § 153 a Rn. 99; Pfeiffer § 153 a Rn. 9; Meyer-Goßner StPO § 153 a Rn. 54.

[1042] LR/Beulke § 153 a Rn. 99.

[1043] Koopmans in Cleiren/Nijboer, Strafrecht, Tekst en Commentar 2002, Art. 68 Titel VIII, S. 395 ff.

[1044] Koopmans in Cleiren/Nijboer, Strafrecht, Tekst en Commentar 2002, Art. 68 Titel VIII, S. 396.

[1045] Koopmans in Cleiren/Nijboer, Strafrecht, Tekst en Commentar 2002, Art. 68 Titel VIII, S. 396 f.

Beurteilung sowohl der rechtliche Aspekt zählt als auch der tatsächliche Zusammenhang zwischen den Handlungen[1046]. Spätere Entscheidungen bestimmten dann zunächst wieder die Einheitlichkeit allein nach rechtlichen Aspekten; d.h., in erster Linie müssen die rechtlichen Voraussetzungen für eine einheitliche Behandlung vorliegen und dann erst kann ein Zusammenhang beider Handlungen mitentscheidend sein[1047]. Hingegen wurde in einer Entscheidung des Hohen Rates vom 13.12.1994[1048] der tatsächliche Handlungszusammenhang als ausschlaggebend erachtet und nicht der juristische. Hier war der Verdächtige rechtskräftig in Belgien wegen der Einfuhr von Drogen verurteilt worden. Nachdem er die Strafe abgesessen hatte, wurde er in den Niederlanden erneut verfolgt wegen desselben Transportes, aber nun wegen strafrechtlich relevanter Ausfuhr von Drogen aus den Niederlanden. Es handelte sich hier unzweifelhaft um zwei verschiedene Tatbestände, dennoch um einen klaren Zusammenhang der Handlungen. Der Hohe Rat entschied, dass es sich hier um *dieselbe Tat* handelte und deswegen bereits Strafklageverbrauch durch die Entscheidung in Belgien eingetreten sei. Ob dies nun eine Kehrtwende in der Beurteilung der Rechtsprechung über den Inhalt des Tatbegriffes darstellt, ist bisher (noch) nicht einheitlich geklärt worden. Zumindest aber ist als gesichert anzusehen, dass der Tatbegriff i.R.d. Art. 68 nlStGB mittlerweile als wesentlich weiter aufgefasst wird als der in Art. 55 ff. nlStGB.

Mit dieser Entwicklung rückt der Tatbegriff i.S.d. Art. 68, 74 I 2 (i.V.m. Art. 74 I c) nlStGB dem Bedeutungsgehalt des Tatbegriffes in §§ 264, 153 a I 5 dt. StPO etwas näher.

Einerseits ist der Umfang der Sperrwirkung des § 153 a I 5 dt. StPO weiter als der der bislang ungefestigten niederländischen Rechtsprechung. Andererseits ist er aber enger, indem sich die Sperrwirkung der deutschen Regelung lediglich auf Vergehen beschränkt. Da in den Niederlanden eine derartige Unterscheidung nicht getroffen wird, bedeutet dies, dass letztlich für alle Straftaten, die gem. Art. 68 nlStGB mit der in Folge des Transaktionsverfahrens eingestellten strafbaren Handlung *dieselbe Tat* bilden, Strafklageverbrauch eintritt. Auch die Begrenzung des Anwendungsbereichs einer Transaktion auf Taten mit einem Höchststrafrahmen von sechs Jahren löst keine Beschränkung der Sperrwirkung auf Straftaten innerhalb dieses Rahmens aus[1049].

3. Strafklageverbrauch nach polizeilicher Einstellung gegen Geldauflage

Eine Ausweitung des Strafklageverbrauchs auf alle Straftatbestände kommt für eine etwaige polizeiliche Einstellungskompetenz nicht in Betracht. Zwar wäre ein Strafklageverbrauch auch bei einer polizeilichen Verfahrenseinstellung gegen Auflage hinsichtlich Art. 103 III GG zwingend erforderlich. Allerdings kann sich ein

[1046] Hoge Raad 17.12.1963, NJ 1964, Nr. 385.
[1047] Hoge Raad 25.03, 1975 NJ 1975, Nr. 296; Hoge Raad 13.06.2000, NJ 2000, Nr. 523.
[1048] Hoge Raad 13.12.1994, NJ 1995, Nr. 252.
[1049] Van den Wyngaert NStZ 98, S. 149 (153 f.).

Verbot weiterer Strafverfolgung nur in dem Rahmen bewegen, der auch für § 153 a I S. 5 StPO vorgesehen ist, nämlich lediglich auf Vergehen beschränkt.

Und selbst dies erscheint nicht unproblematisch. Denn eine polizeiliche Einstellung gegen Geldauflage wäre nur auf einige selektierte Bagatelldelikte[1050] anwendbar und nicht grundsätzlich auf alle Vergehen. Bei ihrer Anwendung würde aber automatisch auch für die mitverwirklichten Vergehenstatbestände Strafklageverbrauch eintreten, welche nicht ihrer Einstellungsbefugnis unterliegen. Diese könnten dann durch Staatsanwaltschaft und/oder Gericht nicht weiter verfolgt werden.

Zur Lösung des Problems könnte man hier daran denken, den Strafklageverbrauch nur bei den Delikten anzunehmen, bei denen die Polizei zur Einstellung befugt ist. Dies würde aber eine Schlechterstellung des Beschuldigten bedeuten. Denn ihm könnte auch nach erfolgreicher Durchführung des polizeilichen Einstellungsverfahrens eine weitere Reaktion seitens der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts für die anderen Taten drohen, die als eine prozessuale Tat gelten. Dies hätte er bei einer Behandlung allein durch die Staatsanwaltschaft nicht zu befürchten.

Die Niederlande haben diese Problematik, welche sich mit erweiterter Auslegung des Tatbegriffes in Art. 68 nlStGB nunmehr auch hier verstärkt stellt, gelöst: Sie haben (untergesetzlich) festgelegt, dass für geldauflagenbehaftete Einstellungen durch die Polizei nur eine Tat vorliegen darf, die in keinem Zusammenhang mit anderen Taten steht, welche nicht durch ein Transaktionsangebot ihrerseits abgehandelt werden können[1051].

Eine solche Einschränkung wäre durchaus auch für ein derartiges Einstellungsverfahren in Deutschland denkbar.

Zwar könnte man bemängeln, dass bei der strafrechtlichen Beurteilung eines Sachverhaltes immer die Gefahr von Fehleinschätzungen der Polizei bestehe, aufgrund derer es dann zwangsläufig zu einer weit reichenden Verfahrenssperre für Staatsanwaltschaft und Gericht komme.

So könnte beispielsweise eine begangene Tat zunächst als einfacher Ladendiebstahl und damit als eine für die Polizei einstellungstaugliche Tat bewertet werden und es daraufhin zu einer Verfahrenseinstellung gegen Geldzahlung kommen. Im Nachhinein könnte sich dann aber herausstellen, dass es – in einem einheitlichen strafprozessualen Tatgeschehen – zu einer Handlung gekommen ist, die für die Polizei kein einstellungstaugliches Delikt darstellt, so z.B. wenn unter Bezugnahme auf die oben vorgeschlagenen einstellungstauglichen Delikte[1052] hier eine nicht

---

[1050] Siehe oben unter Teil 4, Kap. 2, D.III.3.1.

[1051] Ziffer 2.c. der Richtlinie der Generalsstaatsanwaltschaft zur Anwendung der Polizeitransaktion bei einfachem Diebstahl und bei Unterschlagung vom 01.01.2004 (Aanwijzing politietransactie inzake eenvoudige diefstal en – verduistering dd. 01.01.2004) sowie Ziffer 2.f./Hoofdstuk 2 Politietransactie der Richtlinie der Generalstaatsanwaltschaft zum Fahren unter Alkoholeinfluss vom 01.06.1999 (Aanwijzing inzake rijden onder invloed 1999, Stcrt. (staatscourant) 116 dd. 01.06.1999).

[1052] Siehe oben unter Teil 4, Kap. 2, D.III.3.1.

einstellungstaugliche Sachbeschädigung hinzukäme; für Letzteres würde dann zwingend Strafklageverbrauch eintreten.

Zwar ist diese Gefahr nicht auszuschließen, besteht jedoch ebenso auf staatsanwaltschaftlicher Einstellungsebene. Fraglich ist, ob die Gefahr einer Fehleinschätzung auf polizeilicher Ebene wesentlich größer ist als die bereits auf staatsanwaltschaftlicher Ebene Bestehende. Dies könnte man höchstens deshalb annehmen, da der Polizeibeamte i.d.R. keine juristisch vollwertige Qualifikation besitzt. Ob der meist „vor Ort anwesende" Polizist allerdings weniger dazu in der Lage ist, auf eine weitere Tat aufmerksam zu werden als der lediglich mit den Akten betraute Staatsanwalt, ist anzuzweifeln[1053], insbesondere wenn – wie festgestellt – bereits jetzt schon die Staatsanwaltschaft in Bagatellfällen lediglich formell die Einstellungsentscheidung trifft[1054].

VII. Justizgewährung (Art. 19 IV 1 GG)

1. Für den Betroffenen

Gem. Art. 19 IV GG steht jedem, dessen Recht durch die staatliche Gewalt verletzt wird, grundsätzlich der Rechtsweg offen.

Bei einer polizeilichen Verfahrenseinstellung gegen Geldauflage würde zum einen in die Vermögensrechte des Betroffenen eingegriffen werden. Zum anderen wäre der Beschuldigte auch durch polizeiinterne Registrierung wie auch einer Eintragung im Strafverfahrensregister zum Zwecke der Feststellung einer möglichen Rückfälligkeit in seinem Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 I GG tangiert. Daher muss grundsätzlich die formelle und materielle Rechtmäßigkeit der Entscheidung überprüfbar sein[1055].

Der § 153 a StPO ist seit jeher insbesondere wegen der Einstellungsmöglichkeit ohne Beteiligung des Gerichts immer wieder kritisiert worden, weil hier keine richterliche Überprüfungsmöglichkeit besteht[1056]. Bis dato wurde seine Existenz aber von der hM dadurch als gerechtfertigt angesehen, dass es dem Beschuldigten möglich ist, durch Verweigerung seiner Zustimmung ein gerichtliches Verfahren zu erreichen[1057]. Aber auch bei den zustimmungsbedürftigen Einstellungen wird die Mitverantwortung des Gerichts für die Entscheidung in der Praxis angezweifelt, da die Zustimmung hier meist routinemäßig erteilt werde[1058].

[1053] Hierzu noch ausführlich unter Teil 4, Kap. 2, E.I.

[1054] Siehe oben unter Teil 1, Kap. 3 und Teil 2, Kap. 6, B.

[1055] Insoweit eine gerichtliche Kontrollmöglichkeit für § 153 a StPO fordernd Wolter GA 89, S. 397 (409).

[1056] Rudolphi ZRP 76, S. 165 (168); Horstmann, Präzisierung 2002, S. 226.

[1057] Heghmanns ZRP 01, S. 554 (557); KK/Schoreit § 153 a Rn. 27; Meyer-Goßner StPO § 153 Rn. 14 ff.

[1058] Zusammenfassend Fezer ZStW 106 (94), S. 22 (26) m.w.N.

So würde sich denn auch für eine polizeiliche Einstellung eine derartige Gefahr stellen, weil es sich bei den einstellungstauglichen Verfahren zum einen aufgrund der Geringwertigkeit der Tat und zum anderen aus systematischen Gründen[1059] grundsätzlich nur um gerichtlich zustimmungsfreie Entscheidungen handeln kann.

Um dieser Gefahr zu begegnen, könnte man hier die Einführung einer gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit polizeilicher Einstellungen in Betracht ziehen. Das wird bereits seit Jahren für die staatsanwaltschaftliche Einstellung nach § 153 a StPO gefordert[1060] und auch schon bei Reformmodellen auf polizeilicher Ebene als notwendig einzuführen erwogen[1061]. Dementsprechend wäre die Schaffung eines solchen Rechtsinstituts nicht nur für die Polizeidiversion zu bedenken, sondern der systematischen Einheitlichkeit halber auch für eine staatsanwaltschaftliche Einstellung nach § 153 a StPO. Hierfür lassen sich allerdings keinerlei Anregungen aus dem niederländischen Verfahrensmodell ziehen. Dort kann der Beschuldigte weder gegen eine erfolgte staatsanwaltschaftliche noch gegen eine polizeiliche Einstellung unter Auflage vorgehen, außer er verweigert von vornherein seine Zustimmung.

Eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit wäre zum einen in der Form denkbar, dass dem Beschuldigten das Recht vorbehalten bleibt, dem Einstellungsangebot der Polizei noch bis zum Ende der dann über die Staatsanwaltschaft eingeleiteten Hauptverhandlung zustimmen zu können[1062]. Zum anderen wird für § 153 a StPO bereits teilweise erwogen, dem Beschuldigten einen Rechtsbehelf gegen eine Einstellungsentscheidung zur Verfügung zu stellen. Dieser soll beispielsweise der Möglichkeit entsprechen, sich gegen einen Bußgeldbescheid zur Wehr zu setzen[1063].

Allerdings erscheint eine solche Idee kontraproduktiv, da sie dem Zweck, den § 153 a StPO verfolgt, nämlich die Entlastung des Justizapparates sowie eine Verfahrensbeschleunigung, zuwiderlaufen und einen prozessualen Mehraufwand erfordern würde. Überdies erscheint es aus dem Blickwinkel des Betroffenen widersinnig, zunächst einer Bedingung zuzustimmen und sie dann im Nachhinein anzufechten. Denn das Einstellungsverfahren unterscheidet sich insoweit grundlegend von dem Ordnungswidrigkeitenverfahren, als es eben ein konsensuales Verfahren ist. Ganz zu schweigen von der Tatsache, dass dann die Anwendung eines solchen

---

[1059] Der Polizei wäre es nämlich nicht möglich, ohne die Zwischenschaltung der Staatsanwaltschaft als Herrin des Ermittlungsverfahren und Anklagevertreterin vor Gericht die Zustimmung des Gerichtes für eine Einstellung einzuholen, ohne dass es dadurch zu einer unerwünschten Kompetenzverschiebung käme.

[1060] Horstmann, Präzisierung 2002, S. 308; neuerdings auch gegen eine Diversionsentscheidung nach § 45 JGG von Goeckenjan, Neuere Tendenzen in der Diversion 2005, S. 153ff.

[1061] Kürzinger, Private Strafanzeige und polizeiliche Reaktion 1978, S. 247; Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 211/213.

[1062] So wird es bereits für § 153 a StPO erwogen von Albrecht, Perspektiven 1983, S. 156.

[1063] Soweit schon für eine staatsanwaltschaftliche Einstellung nach § 153 a StPO gefordert durch Erb, Legalität und Opportunität 1999, S. 247 f., der die Einstellung unter Auflage eher dem Ordnungswidrigkeitenverfahren zurechnet als den gerichtlichen Strafen. Dies wird als brauchbare Idee für ein Beschuldigtenrecht bei polizeilicher Erledigungskompetenz nach englischem Vorbild erachtet von Jasch NJW 04, S. 1077 (1080).

Verfahrens insbesondere bei der Polizei gen Null gehen wird, aus Angst vor einem mit solchen Konsequenzen behaftetem Novum[1064]. Dies aber widerspräche vollkommen dem Einführungszweck.

Somit wäre die Einführung einer gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit mit dem Zweck, der hinter einer polizeilichen Erledigungsmöglichkeit steht, nicht in Einklang zu bringen.

Indessen spräche ein fehlender Rechtsbehelf nicht zwangsläufig gegen die Einführung einer polizeilichen Erledigungsbefugnis.

Zunächst stellt sich die Frage, ob die angesprochenen Gefahren sich wirklich als Folge einer Polizeieinstellung oder bloß als allgemeine Schwächen des Ermittlungsverfahrens darstellen, denen durch allgemeine Vorschriften bereits Genüge getan ist. So ist zum einen *Jasch* beizupflichten, der für eine polizeiliche Erledigungsmöglichkeit nach dem englischen Cautioning-System bereits festgestellt hat, dass die Gefahren wie ein potentiell auf den Beschuldigten lastender Geständnisdruck, die Fehldeutung von Aussagen sowie unzutreffende rechtliche Bewertungen, zwar nicht gänzlich auszuschließen sind, dennoch aber als grundsätzliche Gefahren dem Ermittlungsverfahren anhaften und nicht erst durch eine hinzukommende polizeiliche Erledigungskompetenz entstünden[1065]. Diese Gefahren stellen sich nämlich bei jeder Vernehmung, unabhängig vom weiteren Verlauf des Verfahrens. Hiergegen bestehen aber vor allem die §§ 136, 136 a und 137 StPO, die gerade auf die *fair-trial* Bedingungen während der polizeilichen Vernehmung abzielen und eine gewisse Rechtssicherheit bieten[1066].

Zum anderen muss man sich bei jeder Befürchtung auch immer die mögliche Intention der Polizei für einen Missbrauch ihrer Befugnisse vor Augen führen. Welchen Vorteil sollte der Polizeibeamte darin sehen, vermehrt Gebrauch von seiner Einstellungsbefugnis zu machen?

Die Vermutung, die Polizei könnte dieses Instrumentarium zur Arbeitsentlastung nutzen, ist zu verneinen. So ergab bereits die Richtlinienauswertung, dass die Ermittlungen bei einem voraussichtlich von der Staatsanwaltschaft einzustellenden Verfahren auf ein Minimum reduziert werden können und dass die Ergebnisse in diesen Fällen lediglich auf vorformulierten Standardbögen festzuhalten sind[1067]. Damit erscheint die Vorbereitung einer staatsanwaltschaftlichen Einstellung nicht arbeitsintensiver als eine eigens vorgenommene Einstellung[1068].

Immer wieder wird überdies die weitere Befürchtung ausgesprochen, dass die Polizei im Interesse einer für sie günstigen Aufklärungsquote auch in jenen Fällen vermehrt zu einer Verfahrenserledigung tendieren könnte, in denen die Sach- und

---

1064 Insoweit für die StA vorhergesehen von Erb, Legalität und Opportunität 1999, S. 248 f.

1065 Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 213.

1066 So auch Schmidt-Jortzig NJW 89, S. 129.

1067 Siehe oben. Teil 2, Kap. 4, B.I.; zusammengefasst unter Teil 2, Kap. 6., A.

1068 Siehe oben bereits auch unter Teil 4, Kap. 2, A.

Rechtlage noch zweifelhaft erscheint[1069]. In diesen Fällen bestehe dann die Gefahr, dass der Beschuldigte zu einem Geständnis bzw. einer Einwilligung in das Einstellungsverfahren verleitet werde[1070]. Diese Befürchtung wurde aber bereits mit treffenden Argumenten als unbegründet erachtet; so wird die Aufklärungsquote in keiner Weise von der Anzahl an Verfahrenserledigungen beeinflusst. Vielmehr findet schon der Fall in die Polizeiliche Kriminalstatistik als „aufgeklärt" Eingang, in dem ein bloßer Tatverdächtiger festgestellt wurde, unabhängig von einem Geständnis oder der Einwilligung in ein außergerichtliches Einstellungsverfahren[1071].

Doch auch, wenn man die vorgenannten Gefahren als solche dem Ermittlungsverfahren grundsätzlich anhaftende betrachtet, so darf man dennoch nicht außer Acht lassen, dass Folge dieses Handelns hier nun eine von der Polizei eigens zu treffende verfahrensbeendende Maßnahme wäre und keine bloße Ermittlungshandlung. Zudem darf bei der Beurteilung einer erforderlichen Überprüfbarkeit polizeilichen Handelns nicht nur auf vorsätzlichen Missbrauch der Befugnis, sondern es muss auch auf unbewusste Fehlbewertungen abgestellt werden[1072]. Diese Gefahr kann zwar nie gänzlich ausgeschlossen werden, erscheint aber infolge präzisierter Anwendungskriterien relativ gering.

Sie würde lediglich für die Fälle bestehen, in denen eine bedingte Einstellung erfolgt ist, sich aber im Nachhinein herausstellt, dass auch eine folgenlose Einstellung in Betracht gekommen wäre[1073].

Im Hinblick auf diese Gefahrenquelle könnte man allerdings ebenso wie für die Verfahrenseinstellung der Staatsanwaltschaft auch für die polizeiliche Einstellungsebene das Sicherungselement der Zustimmung durch den Beschuldigten (und das Gericht) als verfassungsrechtlich zulässig und ausreichend erachten.

Eine zusätzliche Überprüfung polizeilichen Handelns fände zudem durch die bereits angesprochenen notwendig aufzuerlegenden periodischen Berichtspflichten der Polizei gegenüber der Staatsanwaltschaft statt. Sie hätte niederzuschreiben, auf welche Art und Weise ein Angebot zu einer polizeilichen Einstellung gegen Auflage erfolgt ist und wie auf Beschwerden reagiert wurde. Ebenso könnte die Staatsanwaltschaft bei Verpflichtung der Polizei zur Eintragung aller

---

1069 Gössel GA 80, S. 325 (339); Steffen, Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit 1976, S. 303 f; Grote, Diversion im Jugendstrafrecht 2006, S. 78.

1070 Steffen, Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit 1976, S. 188 f.; Kapahnke, Opportunität und Legalität im Strafverfahren 1982, S. 45 f.

1071 Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 212.

1072 Aus diesem Grunde negiert Ostendorf eine derartige polizeiliche Befugnis. Die Staatsanwaltschaft habe keine einzelfallbezogene Kontrollmöglichkeit im Nachhinein, und es sei daher auch nicht möglich, eine getroffene Entscheidung wieder rückgängig zu machen, siehe Ostendorf § 45 JGG Rn. 16.

1073 In allen anderen Fällen, d.h. dort wo eine Fehlbewertung zugunsten des Beschuldigten erfolgt, hätte Strafklageverbrauch einzutreten. Siehe hierzu noch die Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2. D.VI.

verfahrensrelevanten Daten in das staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister jederzeit das polizeiliche Einstellungsverhalten überprüfen[1074].

Sie müsste dann in irgendeiner Weise auf das unzureichende oder fehlerhafte Handeln der Polizei reagieren können.

Wie bereits dargestellt, müsste es ihr bei Feststellung eines Verstoßes gegen die Vorgaben zum Einstellungsverfahren möglich sein, in Zusammenarbeit mit dem polizeilichen Dienstvorgesetzten den handelnden Beamten von seiner Einstellungsbefugnis im Weiteren zu entbinden, ggf. auf die Einleitung eines Disziplinarverfahrens hinzuwirken und darüberhinaus die die zukünftige Anwendungspraxis auf Grundlage der Berichterstattung zu lenken.

Zwar entspräche dies keiner gerichtlichen Kontrollmöglichkeit im Einzelfall, sondern wäre nur eine stichprobenartig erfolgende Kontrolle durch die Staatsanwaltschaft, womit dem von der Entscheidung im Einzelfall Betroffenen allerdings nicht geholfen wäre. Nichtsdestoweniger wäre diese Art der nachträglichen Kontrolle aber neben der Zustimmung des Beschuldigten ein zusätzliches Sicherungselement präventiver Art; die Schwachstellen des Verfahrens könnten auf diese Weise aufgedeckt und für die Zukunft beseitigt werden. Dies würde entscheidend zur Gefahrenminimierung beitragen.

2. Für das Opfer (Klageerzwingungsverfahren)

Nicht nur auf Beschuldigtenseite, sondern auch für die Opferseite hat die Rechtsschutzgewährung im deutschen Strafverfahren Relevanz. So stehen dem Opfer im förmlichen Strafverfahren, wenn auch nur bedingt, Mitwirkungsrechte, wie insbesondere die Nebenklage (§ 395 StPO) oder das Klageerzwingungs-verfahren nach § 172 ff. StPO, zu, die zur Wahrung des Genugtuungsinteresses allesamt Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Staatsanwaltschaft darstellen. Durch eine polizeiliche außergerichtliche Erledigungsmöglichkeit würde ein Teil dieser Rechte abgeschnitten, da es hier zu keinem förmlichen Verfahren käme.

Zu überlegen bliebe somit, dem Opfer in diesen Fällen die Möglichkeit eines Klageerzwingungsverfahrens an die Hand zu geben. In den Niederlanden besteht, wie gesehen, ein derartiger Rechtsbehelf für das Opfer sowohl gegen alle staatsanwaltschaftlichen Einstellungsentscheidungen als auch gegen eine durchgeführte Polizeitransaktion[1075].

Im Rahmen der hier diskutierten Reformüberlegungen zu § 153 a StPO bzw. zu einer eingeschränkten Übertragung dieser Kompetenz auf die Polizei hätte ein derartiger Rechtsbehelf dann zwingend sowohl für eine auflagenbehaftete Einstellung auf polizeilicher als auch auf staatsanwaltschaftlicher Ebene Gültigkeit zu beanspruchen. Bis dato besteht nämlich für den Verletzten zwar auch im deutschen Strafverfahren die Möglichkeit der Einleitung eines Klageerzwin-

[1074] Zu den als notwendig erachteten Kontrollmöglichkeiten polizeilichen Handelns siehe bereits oben unter Teil 4, Kap. 2, C.

[1075] Siehe oben Teil 3, Kap. 5, F.

gungsverfahrens nach staatsanwaltschaftlicher Verfahrenseinstellung. Dieses Recht besteht aber nur in Bezug auf Einstellungen gem. § 170 II StPO und nicht gegen Einstellungen aus Opportunitätsgründen (vgl. § 172 II 3 StPO). Dies wird immer wieder beklagt und die Einführung eines derartigen Rechtsbehelfs zur Wahrung der Opferinteressen gefordert[1076]. Bisher wurde ein solcher Rechtsbehelf zum einen verneint, weil es dem Zweck der Justizentlastung mit der Bearbeitung von Bagatellen zuwiderliefe, würde man dem Verletzten im Bagatellbereich eine Überprüfungsmöglichkeit gewähren[1077]. Zum anderen wird hier die veraltete Vorstellung vorgebracht, dass der § 153 a StPO eine reine Ermessensvorschrift sei, die das Gericht nicht nachzuprüfen berechtigt ist[1078]. Hier ist aber schon in Frage zu stellen, ob es sich bei § 153 a StPO überhaupt um eine Ermessensentscheidung handelt, oder ob nicht vielmehr bereits alle entscheidungslenkenden Gesichtspunkte durch Subsumtion unter die Rechtsbegriffe auf Tatbestandseite berücksichtigt werden und der Staatsanwaltschaft damit nur ein Beurteilungsspielraum gewährt wird[1079]. Zielt man, wie oben vorgeschlagen, eine Konkretisierung der Anwendungskriterien an, so hätte man damit durchaus Kriterien, deren Berücksichtigung in einem Klageerzwingungsverfahren überprüft werden könnten[1080]. Diese Möglichkeit hätte man insbesondere auf polizeilicher Ebene, wo die Kriterien noch präzisierter zu sein hätten[1081] und wo der Beurteilungsspielraum damit auf ein Minimum reduziert wäre.

Berechtigt hingegen erscheinen auf den ersten Blick die justizökonomischen Bedenken gegen einen solchen Rechtsbehelf. Eine etwaige Überprüfung des Vorliegens einer Bagatelle über mehrere Instanzen hinweg erscheint in der Tat unverhältnismäßig[1082]. Allerdings muss man sich hierbei die zu vermutende praktische Bedeutung vor Augen führen, die eine solche gerichtliche Kontrollmöglichkeit mit sich brächte. Betrachtet man die Anwendung des Klageerzwingungsverfahrens bei einer Einstellung nach § 170 II StPO, so lässt sich keine große Belastung der Gerichte mit diesem Beschwerdeverfahren erkennen. 2004 wurden insgesamt 2.967 Klageerzwingungsverfahren bei den Oberlandesgerichten eingeleitet[1083]; dies macht lediglich 0,2 % aller Verfahrenseinstellungen nach § 170 II StPO aus[1084]. Es ist zu

---

[1076] Siehe u.a.Werner, Der Einfluß des Verletzten 1986, S. 306 ff.; Schöch NStZ 84, S. 389; Hirsch, ZStW 102 (90), S. 534 (560); Fezer ZStW 106 (94), S. 25 (45); Gössel, Überlegungen zur Bedeutung des Legalitätsprinzips 1982, S. 121 (148); Wolter GA 89, S. 397 (410 ff.); Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 177 f.; jüngst wieder aufgenommen von Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 77 f

[1077] Waller DRiZ 86, S. 47 (53).

[1078] Rieß NStZ 81, S. 2 (9).

[1079] Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 72 f.

[1080] So auch LR/Beulke § 153 Rn. 38 m.w.N.

[1081] Teil 4, Kap. 2, D.III.

[1082] So zu Recht Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S. 77 f.

[1083] Tabelle 6.1 der Strafgerichts-Statistik 2004 (Hrsg.: Statistisches Bundesamt Wiesbaden).

[1084] Tabelle 2.2 und 6.1 der Staatsanwaltschaft-Statistik 2004 (Hrsg.: Statistisches Bundesamt Wiesbaden): n= 1.313.576 Einstellungen nach § 170 II StPO (1.312.495 Einstellungen vor den Amts- und Landgerichten, 1081 Einstellungen vor den Oberlandesgerichten).

vermuten, dass ein Klageerzwingungsverfahren bei § 153 a StPO ebenso selten Anwendung finden wird wie derzeit ein solches im Rahmen von § 170 II StPO. Diese Vermutung bestätigt auch eine empirische Untersuchung aus den 80er Jahren, die sich eingehend mit der praktischen Notwendigkeit einer solchen Regelung befasste. Hierfür wurden die dem Verletzten als einziges Überprüfungsmittel zustehenden sachlichen Dienstaufsichtsbeschwerden auf ihre Inhalte untersucht; aus den Beschwerdeakten wurden insgesamt 330 Verfahren der Jahre 1981/82 ausgewählt und anhand eines standardisierten Erhebungsbogens ausgewertet. Die Untersuchung ergab, dass lediglich 6,2 % aller Beschwerden eine staatsanwaltschaftliche Einstellung gem. § 153 ff. StPO zum Gegenstand hatten[1085]. Es ist demnach nicht zu erwarten, dass es mit einer Möglichkeit zur Klageerzwingung durch den Verletzten zu einer großen Mehrbelastung der Justiz käme. Auch ein Blick auf die Anzahl an Beschwerdeverfahren in den Niederlanden von lediglich 1,3 % aller beschwerdefähigen Verfahren lässt keine andere Vermutung zu[1086].

Ein weitaus größeres Problem stellt sich aber insbesondere in Bezug auf § 153 a I S. 5 StPO, wonach mit Erfüllung der Auflage grundsätzlich Strafklageverbrauch eintritt[1087]. Diese rechtskraftähnliche Wirkung gem. § 153 a I S. 5 StPO stünde einem Klageerzwingungsverfahren bei § 153 a StPO damit zunächst entgegen[1088]. Allerdings könnte man diesem Hindernis begegnen, indem man eine Regelung konzipierte, nach der die rechtskraftähnliche Wirkung des § 153 a I S. 5 StPO bei Betreibung des Klageerzwingungsverfahrens durch den Verletzten erst mit der ablehnenden Entscheidung des Oberlandesgerichtes einträte[1089]. So geschieht es derzeit auch in den Niederlanden. Zumindest impliziert Art. 74 b nlStGB einen derartigen bedingten Strafklageverbrauch, demgemäß bei erfolgreicher Durchführung eines Beschwerdeverfahrens und Anordnung des Gerichts auf weitere Strafverfolgung der Strafklageverbrauch wieder aufgehoben wird[1090].

Nachteilig wäre allerdings, dass für den Beschuldigten keine vollständige Rechtssicherheit bestünde; denn trotz seiner Zustimmung zum Einstellungsverfahren und der Erfüllung der Auflage müsste er das Risiko der Verfahrensfortsetzung aufgrund eines Antrags durch den Verletzten tragen.

Gerade im Hinblick auf eine polizeiliche Einstellungsbefugnis gewinnt dieser Gesichtspunkt an Relevanz; denn die hier zur Debatte stehende Befugnis der Polizei soll sich lediglich auf das Angebot der Verfahrenseinstellung gegen Geldauflage beschränken. Da aber zu erwarten ist, dass eine solche – im Gegensatz zu den

---

1085 Für einen Überblick über die Untersuchung siehe Werner NStZ 84, S. 401 f.; für eine ausführlichen Darstellung der Studie siehe dieselbe in: Der Einfluß des Verletzten 1986.

1086 Siehe hierzu oben unter Teil 4, Kap. 5, F.

1087 Siehe oben unter Teil 4, Kap. 2, D.VI.

1088 So zumindest KK-StPO/ Schoreit § 153 a Rn 44; bei endgültiger Einstellung nach § 153 a StPO ist das Klageerzwingungsverfahren lediglich zulässig, wenn behauptet wird, der Beschuldigte habe Auflagen oder Weisungen nicht erfüllt oder die Tat habe Verbrechenscharakter (KK-StPO/ Schmid § 172 Rn 42).

1089 So bereits vorgeschlagen von Werner, Der Einfluß des Verletzten 1986, S. 314 f.

1090 Siehe oben Teil 4, Kap. 5, F.

anderen durch die Staatsanwaltschaft als möglich anzubietenden Auflagen – meist relativ schnell erfüllt wird, würde sich grundsätzlich das Problem stellen, dass der Beschuldigte trotz Zahlung des Geldbetrages keine Sicherheit darüber hätte, dass sich die Sache damit für ihn erledigt hat. Hinzu käme das Risiko, dass die Zustimmung des Beschuldigten zu einer Einstellung gem. § 153 a StPO bei einer vom Verletzten erzwungenen Fortsetzung des Verfahrens als Schuldanerkenntnis gewertet werden könnte[1091].

Unter Zugrundelegung dieser Bedenken und in Hinblick auf die als gering zu vermutende praktische Relevanz eines derartigen Rechtsbehelfs könnte man die Notwendigkeit einer zusätzlichen gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit nach dem niederländischen Modell in Frage stellen. Sicher würde ein mögliches Klageerzwingungsverfahren für den Verletzten auf Beschuldigtenseite einige Unsicherheiten mit sich bringen. Allerdings darf man die Belange des Beschuldigten ebenso wenig allein in den Vordergrund stellen wie auch prozessökonomische. Aus rechtsstaatlicher Sicht, insbesondere im Hinblick auf die Opferrechte, erscheint es durchaus geboten, die Gesetzesbindung der Exekutive auch im Rahmen opportuner Sachentscheidungen gerichtlich überprüfen zu lassen. Dies noch viel mehr, wenn sich aufgrund der hier geforderten Präzisierung der Einstellungsvoraussetzungen bei § 153 a StPO wie auch den klaren Anwendungsvoraussetzungen einer zur Debatte stehenden polizeilichen Einstellungsbefugnis das Handeln der Strafverfolgungsorgane gut überprüfen ließe.

Es könnte auch hier dem unmittelbar Betroffenen ermöglicht werden, innerhalb eines bestimmten Zeitraumes nach Kenntniserlangung von der Einstellungsentscheidung der Strafverfolgungsorgane und nach vorheriger Beschwerde bei dem Leiter der Staatsanwaltschaft bei Gericht einen Antrag auf Überprüfung der Entscheidung zu beantragen. Kommt das Gericht zu der Auffassung, dass die Beschwerde zulässig und begründet ist, so hätte es grundsätzlich die Fortsetzung der Strafverfolgung anzuordnen.

Ein solches Recht für den Verletzten würde voraussetzen, dass die Strafverfolgungsorgane grundsätzlich verpflichtet wären, das Opfer über die Einstellungsentscheidung wie auch über die Anfechtungsmöglichkeit zu informieren.

Zudem wäre der Beschuldigte bei dem Angebot zur Verfahrenseinstellung gegen Auflage über die Konsequenzen eines Klageerzwingungsverfahrens durch das Opfer hinzuweisen.

VIII. Zusammenfassung der verfassungsrechtlichen Aspekte

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass unter Berücksichtigung der herausgearbeiteten Bedingungen einer Polizeieinstellung gegen Geldauflage in verfassungsrechtlicher Hinsicht keine unüberwindbaren Hindernisse im Wege stünden. Der Richtervorbehalt (Art. 92 GG), der Gewaltenteilungsgrundsatz (Art. 20

[1091] Werner, Der Einfluß des Verletzten 1986, S. 315.

III GG) sowie der dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 II GG) immanente Grundsatz der Gesetzesbindung werden durch eine derartige Verfahrenserledigung nicht verletzt. Ansonsten steht und fällt die Verfassungsmäßigkeit einer derartigen Regelung hinsichtlich einer gleichmäßigen Rechtsanwendung (Art. 3 GG) als auch der Unschuldsvermutung (Art. 20 III GG) mit der Ausgestaltung präziser Anwendungskriterien. Diese sind hinsichtlich ihrer Bindungswirkung soweit wie möglich gesetzlich festzuschreiben, eine deliktspezifische Ausgestaltung wie auch eine nähere Verfahrensbestimmung hätte auf untergesetzlicher Ebene durch oder aufgrund von Verordnung zu erfolgen. Neben der präzisen Ausgestaltung einer polizeilichen Einstellungskompetenz wäre überdies auch eine Konkretisierung der bestehenden Anwendungsvoraussetzungen des § 153 a StPO erforderlich. Dies ist allein schon aufgrund verfahrensrechtlicher Systematik zwingend, wohl aber auch, um im Hinblick auf das Übermaßverbot (Art. 20 III GG) eine klare Übereinstimmung polizeilicher Einstellungsentscheidung mit einer solchen durch die Staatsanwaltschaft zu erreichen. Überdies muss zur Wahrung der Beschuldigtenrechte zwingend eine Zustimmung des Beschuldigten zu einer Verfahrenseinstellung durch die Polizei vorliegen wie auch eine Art Qualitätskontrolle polizeilicher Entscheidung insbesondere im Hinblick auf eine zukünftige Verfahrensgestaltung und Anwendungspraxis möglich sein. Zu beachten wäre zudem die Festlegung eines beschränkten Strafklageverbrauchs, um Art. 103 III GG Rechnung zu tragen.

Darüber hinaus wird im Hinblick auf die Berücksichtigung der Opferrechte die Einführung eines Klageerzwingungsverfahrens im Rahmen von § 153 a StPO und der sich daraus ableitenden polizeilichen Einstellungsbefugnis als wünschenswert erachtet.

E. Beachtung kriminalpolitischer und systematischer Aspekte

Auch wenn keine unüberwindbaren verfassungsrechtlichen Hindernisse einer polizeilichen Einstellungskompetenz entgegenstehen, so ist damit noch nicht gesagt, dass ein derartiges Reformmodell im deutschen Strafverfahren problemlos zu integrieren wäre. Vielmehr bedarf es noch einer Beleuchtung kriminalpolitischer Aspekte. Dies ist für ein strafverfahrensrechtlich neues Konzept, wie es die bedingte polizeiliche Verfahrenseinstellung zweifellos ist, unerlässlich.

So wird nämlich der Polizei die Fähigkeit, eine verfahrensbeendende Entscheidung zu treffen, unter kriminalpolitischen Gesichtspunkten immer wieder abgesprochen[1092]. Dies wird damit begründet, dass die bedingte Verfahrenseinstellung eine dem Richterspruch funktional vergleichbare, an Strafzumessungskriterien orientierte Entscheidung praktischer Kriminalpolitik ist. Eine solche kriminalpolitische Wertentscheidung könne aber lediglich der Staatsanwaltschaft als ein in der

[1092] So beispielsweise Rieß NStZ 81, S. 2 (9); Weßlau/SK-StPO § 153 a Rn. 53; vor allem zu den bestehenden Regelung im jugendstrafverfahrensrechtlichen Bereich Ostendorf § 45 Rn. 16 ff. und Frommel Neue Kriminalpolitik 98, S. 7; kritisch zu den Perspektiven eines solchen Verfahrens im allgemeinen Strafrecht auch Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 264 f.

Justiz tätiges Organ vorbehalten sein und nicht der Polizei[1093]. Die möglichen Beweggründe für dieses Misstrauen gegenüber der Polizei sind vielfältig.

I. Keine sachgerechte und rechtmäßige Entscheidungskompetenz der Polizei

Als Grund für dieses mangelnde Zutrauen könnte man in erster Linie die mangelnde juristische Ausbildung der Polizei anführen, aufgrund derer ihr eine sachgerechte und rechtmäßige Entscheidungskompetenz abzusprechen wäre[1094]. So könnte insbesondere durch Fehldeutungen von Aussagen sowie fehlerhafter juristischer Subsumtion die Gefahr einer unzutreffenden Sachverhaltsbewertung entstehen.

Nach niederländischem Strafverfahrensrecht ist die Transaktionsbefugnis fast ausschließlich den Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft vorbehalten[1095]. Diese haben aber im Gegensatz zu den deutschen Ermittlungspersonen einen besonderen Ausbildungsstatus erworben und unterscheiden sich insbesondere durch eine rechtliche Zusatzqualifikation grundlegend von den übrigen niederländischen Polizeibeamten[1096]. Die Befähigung zu einem Hilfsbeamten hat der Einzelne hier durch Zertifikat nachzuweisen. Dieses erlangt er durch den erfolgreichen Abschluss einer Zusatzausbildung. Die Prüfung besteht aus einem theoretischen und einem praktischen Teil. Nach Bestehen des Ersteren wird dem Beamten automatisch für sechs Monate die Befugnis verliehen, als Hilfsbeamter aufzutreten. Dieser steht bei seiner Tätigkeit unter der vollen Verantwortung eines zertifizierten Hilfsbeamten. Unter dessen Obhut hat der Beamte dann innerhalb dieses Zeitraumes seine praktische Prüfung zu absolvieren, die in der Ableistung bestimmter Aufgaben besteht. Die Erfüllung dieser praktischen Aufgaben wird daher nicht anhand simulierter Fälle abgeprüft, sondern anhand tatsächlicher Fälle in der Praxis[1097].

In Deutschland hingegen kommt den Ermittlungspersonen keine besondere rechtliche Qualifikation zu. Hier ist es den Ländern überlassen, wen sie als Hilfsbeamten ernennen. Die Praxis hat sich überwiegend dahingehend entwickelt, dass fast allen Polizeivollzugsbeamten[1098] aufgrund landesinterner Bestimmungen dieser Status zukommt[1099].

[1093] Rieß NStZ 81, S. 2 (9).

[1094] Dölling, Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip 1987, S. 304 f.; so bereits auch Ostendorf Neue Kriminalpolitik 99, S. 7; Schaefer NJW 99, S. 543 f.; Rautenberg NJ 99, S. 449 (453); Grote Diversion im Jugendstrafrecht 2006, S. 76 ff.

[1095] Ausnahme hierzu sind die Beamten der königlichen Militärpolizei sowie einige Beamte der Landespolizei, die explizit dazu ernannt wurden. Siehe ausführlich unter Teil 3, Kap. 5, E.I.2

[1096] Siehe hierzu bereits oben Teil 3, Kap. 5, A.I.1.

[1097] Siehe zu alldem die justizministerielle Verfügung über die Hilfsbeamtenstellung vom 05.04.2004, (Regeling hulpofficieren van justitie 2003, Stcrt. 66, pag. 12, dd. 05.04.2004).

[1098] Darunter werden sowohl Beamte der Kriminalpolizei wie auch der Schutzpolizei verstanden.

[1099] Siehe z.B. Saarländische Verordnung über die Hilfsbeamtinnen und Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft vom 11.07.1996.

Unter diesem Gesichtspunkt ist zu überlegen, ob die „reguläre“ Ausbildung eines Polizeibeamten diesen ausreichend befähigt, eine verfahrensbeendende Entscheidungskompetenz innezuhaben, oder ob die Einführung einer solchen vielmehr doch eine Reformierung des Status von polizeilichen Ermittlungspersonen im Hinblick auf deren rechtliche Qualifizierung voraussetzen würde.

Deutsche Polizeivollzugsbeamte sind keine Volljuristen. Dennoch ist ihnen aber eine rechtliche Beurteilungsfähigkeit nicht *per se* abzustreiten. Die polizeiliche Ausbildung ist durchaus so angelegt, dass dem einzelnen Beamten ein rechtsförmiges Denken vermittelt wird und ihnen ein gewisses Instrumentarium an die Hand gegeben wird, dem Legalitätsprinzip und damit auch der Durchsetzung des Strafanspruchs gerecht zu werden:

Insbesondere das Strafrecht gehört in der Polizeiausbildung zu den Pflichtfächern, die mit einem Leistungsnachweis abzuschließen sind. Allerdings ist hier zwischen den Ausbildungen zum mittleren und gehobenen Polizeidienst zu unterscheiden. So umfasst zwar auch die Ausbildung zum mittleren Dienst die Fächer Straf- und Strafprozessrecht[1100]. Das Fachhochschulstudium für die Laufbahn des gehobenen Dienstes aber verlangt diesbezüglich vertiefte Kenntnisse, die über den Lehrstoff des mittleren Dienstes hinausgehen. Ziel des fachtheoretischen Studiums für den gehobenen Polizeivollzugsdienst[1101] ist es, mit wissenschaftlichen Methoden u.a. in den Koordinationsbereichen Rechtswissenschaft und Kriminalwissenschaft, den Auszubildenden ein zur Aufgabenerfüllung erforderliches Handlungs- und Orientierungswissen zu vermitteln. So umfasst bereits das Grund- und Hauptstudium an der polizeilichen Fachhochschule als einen Ausbildungsschwerpunkt Kenntnisse im materiellen Recht, im Strafprozessrecht sowie auch in der Kriminologie. Des Weiteren erfolgt in der studienintegrierten fachpraktischen Ausbildung auch ein spezielles Handlungstraining für die einzelnen Kriminalitätsbereiche, hier auch für den Bereich der Massenkriminalität. Das sich an das Hauptstudium anschließende einjährige Abschlussstudium für den gehobenen Polizeivollzugsdienst bietet für die Kriminaldienstanwärter eine Spezialisierungsmöglichkeit in „Kriminalistik und Kriminologie“[1102].

Die derzeitig bestehende Qualifikation könnte man für rechtlich unproblematisch zu beurteilende Fälle von Bagatellkriminalität als ausreichend erachten.

1100 Siehe z.B. § 9 APO mD Pol M-V v. 01.08.2003, in GVOBL. M-V, S. 388.

1101 Diese Laufbahn befähigt grds. zu den Ämtern des Kommissars, Oberkommissars und (ersten) Hauptkommissars. Die Ausbildung gliedert sich in ein dreijähriges Fachhochschulstudium mit abschließender Laufbahnprüfung II – K auf (siehe z.B. § 17 PolNVLO v. 07.08.1979 in der Fassung v. 08.05.1996). Für das Grund- und Hauptstudium von Schutz- und Kriminalpolizei sind weitgehend gleiche Lehrinhalte vorgesehen. Unterschiede ergeben sich nur in den fachspezifischen Koordinationsbereichen. So erhält der Kriminalbeamtenanwärter zusätzlich eine fachspezifische Ausbildung in Kriminologie (siehe Studienordnung der nied. Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Fakultät Polizei, Stand 10/05, unter www.fhvr.niedersachsen.de).

1102 Siehe Studienordnung der nied. Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Fakultät Polizei, Stand 10/05, unter www.fhvr.niedersachsen.de.)

Das ist insbesondere vor dem Hintergrund anzunehmen, dass der Polizei bereits jetzt schon eine sachgerechte und rechtmäßige Beurteilungs- und Entscheidungskompetenz zugetraut und überlassen wird. Dies zum einen auf informellem Wege, indem sie die Ermittlungen im Kleinkriminalitätsbereich überwiegend eigenständig führt und die Staatsanwaltschaft sich bei ihrer abschließenden Entscheidung meist an der sachlichen wie rechtlichen Beurteilung der Polizei ohne Nachermittlungen orientiert. Zum anderen aber auch aufgrund gesetzlicher Legitimationsgrundlage. So ist es der Polizei gem. § 127 a StPO erlaubt, durchreisenden Ausländern, die bei einer Straftat gestellt werden, einen Geldbetrag abzunehmen, der einen bis zu zehnfachen Wert des gestohlenen Gutes haben kann, und diesen an die Gerichtskasse weiterzuleiten[1103].

Hieran lässt sich erkennen, dass der Polizei bereits jetzt weit reichende Eingriffs- und Entscheidungsbefugnisse zustehen, die eine sachgerechte und rechtmäßige Bewertung des jeweils vorliegenden Sachverhaltes voraussetzen. Eine derartige Befähigung der Polizei setzt also die geltende StPO bereits voraus.

Überdies ist nicht außer Acht zu lassen, dass auch den Finanzbehörden in §§ 386 II, 399 I AO eine Einstellungskompetenz bereits zusteht; im Falle einer Steuerhinterziehung geringfügiger Art können die Finanzbehörden gem. §§ 386 II, 398, 399 I AO das Verfahren sogar explizit ohne die gerichtliche Zustimmung folgenlos einstellen[1104].

Es wäre aber der Hilfsbeamtenstatus (bzw. der Status der Ermittlungspersonen) durchaus zu überdenken. Denn die Idee, die ursprünglich hinter der Einführung dieses Status stand, war die, besondere Beamten zu haben, die der Staatsanwaltschaft bei Ausführung ihrer Ermittlungstätigkeit in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zur Seite stehen und deren Tätigkeitsschwerpunkt damit eindeutig im repressiven Bereich liegt[1105]. Zwar sollte den Ländern überlassen werden, wie diese Hilfsfunktion umrissen wird und wem diese zukommt. Jedoch kann die Verleihung dieses Status an fast alle Polizeibeamten dem Regelungszweck nicht mehr Rechnung tragen. Der gesetzlich vorgesehene Hilfsbeamtenstatus läuft damit in der derzeitigen Anwendungspraxis ins Leere und bedarf, unabhängig von der Frage nach einer polizeilichen Erledigungskompetenz, einer dringenden Reformierung.

So könnte es nicht nur im Hinblick auf eine Erledigungskompetenz, sondern auch für die strafrechtliche Ermittlungsführung an sich nützlich sein, die Hilfsbeamten einer besonderen rechtlichen Schulung zu unterziehen, bzw. diesen Status

---

1103 So auch Braasch, Gesetzesungehorsam der Justiz 1997, S. 125.

1104 Dies nimmt bereits Albrecht zum Anlass, auch der Polizei als eine der Finanzbehörde gleichgestellte Verwaltungsbehörde eine kriminalpolitische Einstellungsentscheidung zuzuschreiben, siehe Albrecht, Perspektiven 1983, S. 160 Fn. 171.

1105 Siehe zu den geschichtlichen Hintergründen der Einführung von Ermittlungspersonen oben unter Teil 1, Kap. 2, B.

aufgrund ihrer Ausbildung in erster Linie den Kriminalbeamten des gehobenen Dienstes zu verleihen[1106].

II. Unzureichende Objektivität und Neutralität der Polizei für die Entscheidungsfindung

Wie bereits vielfach deutlich wurde, ist ein Garant für unser vom Legaliätsprinzip geprägtes Strafverfahrenssystem die grundsätzliche Trennung zwischen Ermittlungs- und Sanktionskompetenz. Dadurch soll eine gewisse Objektivität und Neutralität gewährleistet werden. Durch eine außergerichtliche Verfahrenserledigung wird dieser Grundsatz in gewisser Weise durchbrochen, da die Entscheidung zur Nichtweiterverfolgung (gegen Auflagenerfüllung) von der Behörde vorgenommen wird, die auch die Ermittlungen führt[1107].

Deshalb muss dafür Sorge getragen werden, dass eine objektive und neutrale Entscheidung dennoch möglich ist. Für eine solche Entscheidung erscheint die Staatsanwaltschaft als außergerichtliches Entscheidungsorgan am besten geeignet.

Dies zum einen, weil sie als ein in die Justiz integriertes Exekutivorgan bei ihrer Entscheidungsfindung leichter einer justiziellen Kontrolle unterliegt als die Polizei.

Zum anderen, weil die Staatsanwaltschaft als außergerichtliche Entscheidungsinstanz ihre Objektivität und Neutralität weitgehend dadurch bewahrt, dass sie selten die Ermittlungen vor Ort führt und somit gar nicht direkt in Berührung mit dem Tatgeschehen kommt. Für die konkreten Ermittlungstätigkeiten bedient sie sich vielmehr der Polizei. Dadurch könnte es für die Staatsanwaltschaft leichter sein, den vorliegenden Sachverhalt zu verobjektivieren und nach rein juristischen Gesichtspunkten zu bewerten.

Bei der Polizei hingegen könnten subjektive Beeinflussungsfaktoren hinzutreten, die eben dadurch entstehen, dass sie als vor Ort agierende Behörde mit der Sachlage eng in Kontakt gerät und ein emotional geprägtes Handeln nicht ausgeschlossen werden kann[1108].

Allerdings ist hier zu bedenken, dass eine Verfahrenseinstellung als kriminalpolitische Wertentscheidung nur dann zufriedenstellend in der Praxis umgesetzt werden kann, wenn sie in den Gegebenheiten des Einzelfalles ihre Bestätigung findet[1109]. Dies setzt aber gewisses praktische Erfahrung und eine soziale Kompetenz voraus.

1106 So auch schon Grote (Diversion im Jugendstrafrecht 2006, S. 79), der eine Schulung der mit einer Vorprüfungskompetenz im Diversionsverfahren betrauten Beamten als zwingend notwendig erachtet.

1107 Pott, Die Außerkraftsetzung der Legalität durch das Opportunitätsdenken 1996, S. 13.

1108 Kapahnke, Opportunität und Legalität im Strafverfahren 1982, S. 46; Steffen,
Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit 1976, S. 296; Grote, Diversion im Jugendstrafrecht 2006, S. 78.

1109 Albrecht, Perspektiven 1983, S. 161.

So wird ein Polizeibeamter gerade aufgrund seiner täglichen bürgernahen Arbeit eine solche Entscheidung in unproblematischen Fällen mindestens ebenso gut wie ein nur mit den Akten betrauter Staatsanwaltschaft treffen[1110].

Überdies ist zweifelhaft, ob die Staatanwaltschaft in jedem Falle tatsächlich Garant für eine objektive und neutrale Verfahrensentscheidung sein kann. Denn, wie anhand der Darstellung der empirischen Studien und der Richtlinienauswertung deutlich wurde, ist bereits in Fällen leichter Kriminalität die Polizei die faktische Herrin des Ermittlungsverfahrens. Die verfahrensabschließende Entscheidung der Staatsanwaltschaft ist nur noch eine rein formelle und gänzlich an der Beurteilung der Polizei ausgerichtet[1111]. Dadurch bindet sie sich aber zwangsläufig auch an die subjektiven Einflüsse der Polizei[1112].

Des Weiteren wird mit der Erweiterung polizeilicher Entscheidungsbefugnisse auch sogleich eine zunehmende Missbrauchsgefahr befürchtet[1113]. So könnte beispielsweise die Übervorteilung von Beschuldigten nicht ausgeschlossen werden, und zwar in der Art, dass diesen eine Verfahrenseinstellung gegen Auflage noch angeboten wird, obwohl der Fall seiner Schwere nach grundsätzlich der Staatsanwaltschaft übergeben werden müsste[1114].

Letztlich kommt es aber nur darauf an, Kontrollmechanismen zu schaffen, die diese Gefahr einzudämmen in der Lage sind. So könnte einer derartigen Missbrauchsgefahr entgegen getreten werden, indem man, entsprechend dem niederländischen Polizeitransaktionsmodell, eine Beschränkung des Anwendungsbereiches vornimmt[1115]. Und zwar könnte das Angebot zur Teilnahme am polizeilichen Einstellungsverfahren nur wirksam gegenüber einem Beschuldigten erfolgen, der nicht in einem engen Verhältnis (beispielsweise familiärer oder freundschaftlicher Art) zum handelnden Beamten steht. Dadurch würde zumindest der Bereich, bei dem eine Missbrauchsgefahr aufgrund von Befangenheit am plausibelsten erscheint, im Voraus ausgenommen. Eine (nachträgliche) Überprüfung der polizeilichen Anwendungspraxis hätte im Rahmen der periodischen Berichterstattung an die Staatsanwaltschaft zu erfolgen[1116].

1110 So auch Albrecht, Perspektiven 1983, S. 161.

1111 Siehe oben Teil 1, Kap. 3, B.V. und Teil 2, Kap. 6.

1112 So auch Albrecht, Perspektiven 1983, S. 109.

1113 Jasch, Perspektiven polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 210; insoweit auch Rzep ka, die im Rahmen eines erprobten jugendstrafrechtlichen Diversionsmodells zu dem Ergebnis kam, die Polizei würde bei ihrer Entscheidungsfindung zu sehr von dem Verhalten des Beschuldigten nach der Tat gelenkt, Rzepka KritV 99, S. 312/328 ff. (333).

1114 So in etwa auch Dölling, der befürchtet, die Polizei könne durch Pressionen und Beeinflussungsversuche dazu gebracht werden, von der Strafverfolgung abzusehen, in: Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip 1987, S. 304 f.).

1115 Siehe hierzu die Richtlinie betreffend die Begrenzung der Transaktionsbefugnis vom 01.03.2000 (Aanwijzing begrenzing transactiebevoegdheid politie dd. 01.03.2000)

1116 Siehe hierzu bereits Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2, C.

III. Gefahr der Erosion des Legalitätsprinzips

Gegen die Idee der Einführung einer Polizeidiversion wie auch gegen die Einführung eines Strafgeldes[1117] wird immer wieder die Gefahr einer Erosion des Legalitätsprinzips angeführt. Begründung hierfür ist, dass durch eine derartige Kompetenzübertragung nun nicht mehr nur der Staatsanwaltschaft Opportunitätsentscheidungen zustünden, sondern auch noch der Polizei[1118]. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass die Gewährleistung des Legalitätsprinzips lediglich dahin gehen kann, das „Ob" der Strafverfolgung nicht gänzlich, bzw. nur in Ausnahmefällen in das Ermessen der Strafverfolgungsbehörden zu stellen und dadurch den rechtsstaatlichen Anforderungen wie auch dem Gleichheitsgrundsatz zu genügen[1119]. Dass es für den Bestand des Legalitätsprinzips dabei nicht darauf ankommt, welches Strafverfolgungsorgan von der strikten Strafverfolgung Gebrauch macht, wurde bereits hinreichend herausgearbeitet[1120]. Die Einräumung einer dahingehenden Entscheidungsbefugnis für die Polizei würde allerdings einen Bruch mit der bestehenden Rechtstradition darstellen[1121].

Überdies könnte man insoweit die rechtstaatliche Qualität der Strafrechtspflege und damit auch den Bestand des Legalitätsprinzips in Gefahr sehen, als es durch eine zusätzliche eigenständige Erledigungskompetenz der Polizei zur widersprüchlichen Handhabung vergleichbarer Fälle durch Polizei und Staatsanwaltschaft kommen könnte.

Fraglich ist aber, ob diese Gefahr bei der Etablierung eines Einstellungsmodells nach niederländischem Konzept überhaupt auftritt; denn letztlich käme es hierbei zu keiner Neuordnung der Kompetenzverteilung im Strafverfahren. Vielmehr könnte die Staatsanwaltschaft unter den hier entsprechend niederländischem Vorbild entwickelten Bedingungen ihren sachleitenden Status wie auch das Entscheidungsmonopol behalten[1122]. Das Über-Unterordnungsverhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei käme im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben insbesondere durch die untergesetzliche Ausgestaltung des Einstellungsverfahrens seitens des Verordnungsgebers zum Ausdruck. Durch dieses flexible Instrumentarium wäre es möglich, das polizeiliche Handeln aktuell an das Einstellungsverhalten der Staatsanwaltschaft anzupassen. Die Vorgaben für eine polizeiliche Einstellung würden sich direkt aus den für die Staatsanwaltschaft festgelegten Kriterien ableiten[1123].

[1117] Siehe oben Teil 1, Kap. 1, C.

[1118] Zur Polizeidiversion SK-StPO/Weßlau § 153 a Rn. 53; Ostendorf JGG § 45 Rn. 16; zum Strafgeld dieselben in: Weßlau Anmerkung zur BMJ-Komission- Strafgeld- siehe BMJ-Bericht zur Einführung eines Strafgeldes und Ostendorf Neue Kriminalpolitik 99, S. 7.

[1119] Siehe die Ausführungen zur Gesetzesbindung oben unter

[1120] Siehe hierzu unter Teil 4, Kap. 2, D.I.

[1121] Dieser Ansicht auch Streng ZStW 111 (99), S. 827 (856).

[1122] Siehe hierzu unter Teil 4, Kap. 2, C.

[1123] Siehe hierzu bereits ausführlich unter Teil 4, Kap. 2, D.

Eine zwischen beiden Strafverfolgungsorganen möglicherweise divergierende Entscheidung wäre damit grundsätzlich ausgeschlossen.

Vielmehr könnte ein derartiges Verfahren die gesetzlich vorgeschriebene Kompetenzordnung zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei wieder stabilisieren. Gerade im Hinblick auf die derzeitige Ermittlungs- und Verfahrenspraxis könnte durch eine solche Regelung das polizeiliche Handeln wieder transparenter und damit kontrollierbarer gemacht werden. Eine willkürliche bzw. unkontrollierte Antizipation staatsanwaltschaftlicher Verfahrensentscheidungen, wie sie durch die empirischen Studien nachgewiesen wurde[1124], könnte durch eine legitimierte Verfahrenserledigung unterbunden und das Ermittlungs- und Entscheidungsverhalten der Polizei für Bagatellverfahren dadurch vereinheitlicht werden.

Zwar würde eine derartige Entscheidungskompetenz unweigerlich einen gewissen Einschnitt in die Rechtstradition mit sich bringen, da nunmehr die Staatsanwaltschaft der endgültigen Verfahrenseinstellung im Einzelfall nicht mehr vorab formell zustimmen muss und der Polizei ein klar bemessener Beurteilungsspielraum zukäme. Allerdings liegt dies zugleich auf einer längerfristigen Entwicklungslinie einer fortlaufenden Ausweitung der Opportunitätsvorschriften auf staatsanwaltschaftlicher Ebene seit Einführung der RStPO aus überwiegend prozessökonomischen Gründen.

IV. Gefahr rechtsstaatlicher Einbußen

Des Weiteren wird einer Ausweitung polizeilicher Befugnisse im Strafverfahren gerade auch aufgrund historischer Fehlentwicklungen immer wieder Skepsis entgegengebracht[1125]. So ist die Befürchtung groß, es könnte sich wie zu Anfang des 19. Jahrhunderts und zu Zeiten des NS-Regimes ein polizeilicher Machtapparat herausbilden mit Allkompetenzen und Totalkontrolle ohne Beachtung der Bürgerrechte[1126].

Doch ist die Polizei heute an Recht und Gesetz, insbesondere an das formelle Straf- und Strafverfahrensrecht, gebunden (Art. 20 III GG).

Überdies ist die Befürchtung, durch eine polizeiliche Einstellungskompetenz könne ein Polizeistaat entstehen, etwas weit hergeholt. Sicher würde eine solche Kompetenzübertragung eine Erweiterung der Handlungsbefugnisse bedeuten. Dennoch wäre dieses Handeln stark reguliert, und der Polizei würde letztlich nur ein begrenzter Beurteilungsspielraum zugestanden. Weil sie damit nicht das Recht hätte, über eine folgenlose Einstellung zu befinden, sei es aufgrund mangelnder Beweislage oder aufgrund mangelnden öffentlichen Interesses, würde ihr auch gar

[1124] U.a. Feest/Blankenburg Definitionsmacht der Polizei 1972, S. 28; Kürzinger, Private Strafanzeige und polizeiliche Reaktion 1978, S. 236 ff.; siehe hierzu im Weiteren oben Teil 1, Kap. 3, B.

[1125] Siehe hierzu ausführlich die historischen Hintergründe unserer derzeitigen Strafverfahrensregelungen für die Polizei oben Teil 1, Kap. 2, A.II.

[1126] Rzepka KritV 99, S. 312/328 ff. (335); Roxin, DRiZ 97, S. 109 (120); Uhlig DRiZ 86, S. 247 (248).

keine Handlungsbefugnis an die Hand gegeben, die es ihr ermöglichte, über die generelle Einleitung von Strafverfahren zu entscheiden[1127].

Muss sich nicht die Angst vor einem Polizeistaat vielmehr da breit machen, wo die Polizei ohne einheitliche gesetzliche Legitimation die staatsanwaltschaftliche Entscheidungsfindung antizipiert und wo der Bürger nicht einschätzen kann, wie der handelnde Beamte in der Sache verfahren wird?[1128]

Allerdings kann die Gefahr, dass die Polizei zukünftig übermäßig Gebrauch von der ihr erteilten Befugnis macht, nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Zu befürchten wäre dies insbesondere in Fällen, die sich noch für eine folgenlose Einstellung eignen würden[1129]. Mögliche staatsanwaltschaftliche Kontrollmechanismen wurden indessen bereits aufgezeigt[1130].

Auch ein rechtsvergleichender Blick auf die ein solches Verfahren bereits praktizierenden Niederlande zeigt, dass die Befürchtung der Etablierung eines Polizeistaates unbegründet ist. Dort besteht bereits seit Jahren eine solche Polizeibefugnis, und ein Missbrauch seitens der Polizei konnte bislang nicht festgestellt werden. Zwar hat die Staatsanwaltschaft in den Neunziger Jahren an Verfahrensherrschaft und Kontrolle über die Polizei eingebüßt. Dies lag aber weniger an der Polizeitransaktion im Bereich der Bagatellkriminalität als vielmehr an der unkontrollierten Ermittlungsführung im Bereich schwerer Kriminalität und dem Mangel an gesetzlich legitimierten Zwangsbefugnissen[1131].

V. Gefahr des Ansehensverlustes der Polizei

Wohl zu beachten ist indessen, ob nicht auch das Vertrauen der Bevölkerung bei einer Kompetenzerweiterung verloren gehen könnte.

So könnte man einerseits befürchten, dass die Polizei relativ schnell einen Imageverlust erleidet. Gerade aufgrund der alltäglichen Nähe zur Bevölkerung und zum vorliegenden Sachverhalt ist sie verstärkt dem Unmut der Bürger ausgesetzt. Bestes Beispiel ist ihre bereits ausgeübte Verfolgungstätigkeit im Verkehrsordnungswidrigkeitenbereich[1132]. Hier richtet sich der Ärger über die Ahn-

---

1127 Insoweit ist Weigend zuzustimmen, der eine Regelung, nach der es der Polizei möglich wäre, bereits von der Ermittlungsaufnahme abzusehen, im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der polizeilichen Dienstleistungsfunktion zur Wahrung des Rechtsfriedens ablehnt (Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S. 44).

1128 Insoweit auch Kapahnke, Opportunität und Legalität im Strafverfahren 1982, S. 54. Er vertritt die Ansicht, dass nur der Gesetzgeber eine Abhilfe gegen außergesetzliche Selbstjustiz und Polizeiherrschaft bei der Bekämpfung der Klein- und Mittelkriminalität schaffen kann.

1129 So wurde es bereits für das Strafgeldmodell befürchtet von Ostendorf Neue Kriminalpolitik 99, S. 7; im Ergebnis auch Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 264 und Sprenger/Fischer DRiZ 00, S. 111 (112), die die Gefahr einer Übersanktionierung insbesondere dadurch bestehen sehen, dass der Polizei nicht die Möglichkeit der Non-Intervention zusteht.

1130 Siehe hierzu bereits ausführlich unter Teil 4, Kap. 2, C. sowie unter Teil 4, Kap. 2, D.VII.

1131 Siehe oben Teil 3, Kap. 2, C.I.3.

1132 Grds. ist die Polizei nur ausführendes Ermittlungsorgan der Verwaltungsbehörden bei der Erforschung von Ordnungswidrigkeiten (§ 53 I 1 OWiG). Ihr kommt die originäre Rolle als Verfolgungs-

dung einer begangenen Tat in erster Linie gegen die diese Tat aufspürende Polizei. Dies noch mehr, wenn es auch sie ist, welche eine den Bürger oft schmerzende Geldbuße anordnet.

Allerdings zeigen die ersten Ergebnisse des Ladendiebstahlsmodells aus *Sachsen*, dass sich das dort praktizierte Verfahrensmodell eher einer Zustimmung als einer negativen Resonanz erfreut. So haben 2002 lediglich 9,75 % der Beschuldigten die Durchführung eines solchen Verfahrens abgelehnt. 2000 waren es 9,8 %, was durchaus für eine gleich bleibende Akzeptanz spricht. Auch auf Seiten des Verletzten wie auch der Allgemeinbevölkerung stieß das Modell auf positive Resonanz. So ergab eine Befragung, dass das Verfahren das Vertrauen des Bürgers in die staatliche Strafverfolgung fördere. Dies zeige sich dort auch an einer Veränderung des Anzeigeverhaltens. So werde die Polizei häufiger zum Tatort gerufen als früher, wodurch die beabsichtigte unmittelbare staatliche Reaktion ermöglicht werde[1133].

Eine Negativbewertung der polizeilichen Tätigkeit ist hierin nicht zu erkennen. Vielmehr könnte sie sich dem derzeit bestehenden Vorwurf der bewussten Privatisierung strafrechtlich relevanter Sachverhalte im Bereich der Bagatellkriminalität zur Reduzierung des Ermittlungsaufwands entziehen[1134].

Um sich nicht der Kritik auszusetzen, sie würde sich an dem Beschuldigten bereichern, wäre es zudem notwendig, die Eintreibung der Zahlung einer unabhängigen Justizkasse zu überlassen. Dadurch würde sogleich auch für eine einheitliche Eintreibung und Verwaltung des Geldes gesorgt und die Polizei von der Neubelastung einer Zahlungsüberwachung befreit.

Was das Ansehen der Polizei innerhalb des Justizapparates anbelangt, so hätte sie durchaus die Chance auf eine Aufwertung ihrer Stellung. Ihr wäre es hierdurch möglich, die eigenen beruflichen Erfahrungswerte geltend zu machen. Zudem hätte sie das Gefühl, ihre Arbeit sei in Fällen der Bagatell- und Massenkriminalität nicht grundsätzlich für den „Papierkorb". So wird bereits die Motivationssteigerung der Polizei als ein Erfolgswert des „Sachsenmodells" präsentiert. Durch generalisierende Vorgaben des Modells seien die staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen vorhersehbar und somit das Ergebnis ihrer Arbeit für die Polizei unmittelbar sichtbar geworden[1135].

Nicht zu vergessen ist auch die Wirkung, die ein solches Verfahren auf die Staatsanwaltschaft haben kann. So könnte sie sich in Zukunft des Vorwurfs erwehren, sie nutze die folgenlosen Einstellungen als Instrument zur Arbeitsent-

---

organ nur zu, wenn sie dazu durch Gesetz ermächtigt wurde; so indes im Bereich der Verkehrsordnungswidrigkeiten der Fall (§ 26 StVG).

1133 Siehe zum Ganzen: Kommentar der Sächsischen Staatsreg. v. 12.5.2004, siehe nähere Ausführungen bereits oben Teil 2, Kap. 5, B.II. Die Daten beziehen sich bislang nur auf das Ladendiebstahlsmodell. Zur Anwendung auf die Beförderungserschleichung bestehen bislang noch keine Daten.

1134 So die Aussagen der empirischen Studien Kürzingers, Private Strafanzeige und polizeiliche Reaktion 1978, S. 163 f. sowie auch schon Feest/Blankenburg, Definitionsmacht der Polizei 1972, S. 123.

1135 Stellungsnahme der Sächsischen Staatsreg. Zum Ladendiebstahlsmodell v. 06.10.2000 sowie Kommentar der Sächsischen Staatsreg. v. 12.5.2004.

lastung und stelle damit ihre verfahrenökonomischen Interessen über die Rechtsstaatlichkeit des Strafverfahrens[1136].

VI. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Polizei die Fähigkeit, strafverfahrensrechtlich relevante Entscheidungen zu treffen, nicht *per se* abgesprochen werden kann. Die rechtspolitischen und systematischen Bedenken gegen ein solches Erledigungsmodell verlieren an Durchschlagskraft, weil eine diese Entscheidungsbefugnis verleihende Regelung nicht nur aus rein justizökonomischen Gründen, sondern auch kriminalpolitisch legitimiert werden kann.

Auch wenn die Polizeibeamten keine volle juristische Ausbildung genossen haben, setzt die StPO ihre Fähigkeit voraus, sachgerechte und rechtmäßige Entscheidungen im Strafverfahren zu treffen. Auch der Vorwurf mangelnder Objektivität und Neutralität kann im Hinblick auf die staatsanwaltschaftliche Arbeitspraxis nicht aufrechterhalten werden. Zudem könnte mit Ausgestaltung eines staatsanwaltschaftlichen Kontrollsystems der Gefahr von unqualifizierten Entscheidungen wie auch einem Missbrauch der Entscheidungsbefugnis begegnet werden. Tatsächlich angewandte Kontrollmechanismen, sei es durch Erlass untergesetzlicher Bestimmungen, durch Weisungen im Einzelfall und durch periodische Einsichtnahme in die Polizeiakten, wären in jedem Falle unerlässlich. Dadurch soll das Entscheidungsverhalten der Polizei gelenkt und sichergestellt werden, dass diese nur eine Entscheidung anstelle der Staatsanwaltschaft trifft. Dadurch behielte die Staatsanwaltschaft auch ihren sachleitenden Status und das Entscheidungsmonopol am Ende des Ermittlungsverfahrens. Es käme damit zu keiner kriminalpolitisch bedenklichen Neuordnung der Kompetenzverteilung im Strafverfahren, sondern lediglich zu einem Einschnitt in der Rechtstradition des Legalitätsprinzips, der auch seine kriminalpolitischen Vorteile mit sich brächte. So könnte durch eine kontrollierte Kompetenztragung die gesetzlich vorgesehene Kompetenzverteilung der Strafverfolgungsorgane im Vorverfahren eher wieder verfestigt werden. Des Weiteren hätten Polizei und Staatsanwaltschaft die Möglichkeit, wieder an Ansehen zu gewinnen. Die Staatsanwaltschaft, indem sie sich durch die zu erwartende Arbeitsentlastung keinen Vorwürfen unsachgemäßer Entscheidungen mehr aussetzen muss; die Polizei, indem ihre strafverfolgende Arbeit einer gewissen Wertung von außen unterliegt, und sich das Gefühl, für den besagten „Papierkorb" zu arbeiten, in ihren Reihen nicht mehr breit machen kann.

[1136] Siehe zu diesen Vorwürfen bereits die Ausführungen unter Teil 1, Kap. 1, B.

Kapitel 3: Reformvorschlag

Die vorangegangene Untersuchung hat ergeben, dass einer Übertragung der staatsanwaltschaftlichen Einstellungsbefugnis gem. § 153 a StPO auf die Polizei unter Beachtung der herausgearbeiteten Bedingungen sowohl aus rechtlicher als auch aus kriminalpolitischer Sicht grundsätzlich nichts entgegenstünde.

Unter Zugrundelegung der erlangten Befunde soll folgender Reformvorschlag gemacht werden:

A. Präzisierung der Anwendungsvoraussetzungen des § 153 a StPO

Zunächst wäre der Anwendungsbereich des § 153 a I StPO zu konkretisieren. Hierbei wären neben der untergesetzlichen Ausgestaltung in den RiStBV auch einige Vorgaben formell-gesetzlich festzuschreiben. Eine Präzisierung am Beispiel des niederländischen Punktesystems wird hier befürwortet[1137].

B. Einführung einer Ermächtigungsnorm in das EGStPO zur Übertragung der staatsanwaltschaftlichen Einstellungskompetenz gem. § 153 a StPO auf die Polizei durch Rechtsverordnung

In das Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung wäre folgende Ermächtigungsnorm zur Übertragung der staatsanwaltschaftlichen Einstellungbefugnis aus § 153 a StPO auf die Polizei durch Rechtsverordnung einzufügen:

§ 13 EGStPO [Einstellung des Verfahrens durch die Polizei bei Erfüllung der Geldauflage nach § 153 a I Nr. 2 StPO]

(1) [1]Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung Regelungen zu treffen, wonach die Staatsanwaltschaft ihre Befugnis aus § 153 a Absatz 1 Satz 1 i.V.m. Satz 7 StPO auf die in der Verordnung bezeichneten Ermittlungspersonen übertragen kann, wenn

1. es sich um ein Vergehen nach §§ 242, 246, 265 a, 263 StGB handelt und der durch die Tat entstandene Schaden gering ist,
2. der Beschuldigte das Mindestalter von 18 Jahren erreicht hat,
3. es sich bei dem Beschuldigten um einen Ersttäter handelt, bzw. zum Zeitpunkt der Tat keine Registereintragung des Beschuldigten gem. § 492 StPO besteht,
4. ein rechtlich und tatsächlich einfach gelagerter Sachverhalt vorliegt und
5. es sich um eine Tat handelt, die in keinem Zusammenhang mit anderen Taten steht, welche nicht durch eine Einstellung gemäß dieser Vorschrift erledigt werden können.

[2]Die Landesregierungen können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf die Landesjustizverwaltungen übertragen.

(2) [1]Als Auflage kommt lediglich die in § 153 a I Nr. 2 StPO bezeichnete in Betracht. [2]Die Höhe der Auflage darf 100 Euro nicht überschreiten. [3]Nähere Vorschriften über die Bestimmung der Auflagenhöhe im Einzelfall sind durch oder aufgrund der Verordnung zu erlassen.

[1137] Zur näheren Beschreibung des Systems siehe unter Teil 3, Kap. 5, D.II.1.

(3) [1]Durch oder aufgrund der Verordnung sind Vorschriften über die Art und Weise der Erfüllung der Auflage, über die Frist zu deren Erfüllung wie auch über nähere Bestimmungen der in Absatz 1 Nr. 1-5 genannten Voraussetzungen zu erlassen.

(4) [1]Die Staatsanwaltschaft kann die Befugnis allgemein oder im Einzelfall beschränken. [2]Sie kann die Einstellung des Verfahrens von ihrer Zustimmung nach Prüfung der Sachlage abhängig machen. [3]§ 153 a I S. 4 StPO bleibt unberührt. [4]Erfüllt der Beschuldigte die Auflage nicht oder verhindern sonstige Gründe die Einstellung des Verfahrens, so haben die gemäß Absatz 1 bestimmten Ermittlungspersonen die Ermittlungsakten unverzüglich der Staatsanwaltschaft zu übersenden.

(5) [1]Durch oder aufgrund der Verordnung sind Vorgaben über die Ernennung der gemäß Absatz 1 bestimmten Ermittlungspersonen, die Kontrolle der Art und Weise, in der diese von ihrer verliehenen Befugnis Gebrauch machen, wie auch über die Möglichkeit der Entziehung dieser Befugnis zu treffen.

(6) §§ 153 a I S. 5, 6 StPO gelten entsprechend.

(7) Die gemäß § 492 Absatz 2 S. 1 StPO einzutragenden Daten sind von den nach Absatz 1 ernannten Ermittlungspersonen unverzüglich der Staatsanwaltschaft als meldepflichtige Stelle mitzuteilen.

Der Gesetzesentwurf sieht eine Verankerung der Regelung im Einführungsgesetz zur StPO vor. Einführungsgesetze haben grundsätzlich die Funktion, Änderungs- und Übergangsvorschriften zusammenzufassen, die bei der Einführung eines neuen Rechts notwendig werden. Darüber hinaus werden bereits bestehende Einführungsgesetze aber oft auch als offener Rahmen für Änderungs- und Übergangsvorschriften genutzt, die die jeweilige Kodifikation betreffen.

Durch Einfügung der vorgeschlagenen Vorschrift in dem Einführungsgesetz zur StPO käme am besten zum Ausdruck, dass es sich bei der Regelung lediglich um eine Art Abänderung von § 153 a StPO im Hinblick auf das ausführende Strafverfolgungsorgan handelt und nicht um eine völlig neuartige Einstellungsbefugnis für die Polizei. Zudem hätte die Implementierung einer derartigen Regelung in das Einführungsgesetz der StPO nicht den Endgültigkeitscharakter, der ihr mit der direkten Einführung in die StPO zukäme, was die Scheu vor einer späteren Modifizierung der Vorschrift durch den Gesetzgeber nach einer Art Bewährungsprobe verringern dürfte. Auch die für eine Datenregistrierung im Strafverfahrensregister notwendige Erweiterung des zuständigen Behördenkreises nach § 492 III StPO auf die mit der Einstellungsbefugnis betrauten Ermittlungspersonen anhand einer Vorschrift im Einführungsgesetz vorzunehmen, erscheint unter diesen Gesichtspunkten vorzugswürdig.

Niederländischem Vorbild entsprechend stellt der Gesetzesentwurf eine Ermächtigungsnorm zum Erlaß von Rechtsverordnungen durch die Landesregierungen im Sinne des Art. 80 GG dar. Wie bereits oben ausführlich dargestellt, hätte ein solches Regelungskonstrukt den Vorteil, dass jeweils landesbezogen dem Bedürfnis einer Entlastung der Staatsanwaltschaft durch eine derartige Befugnisübertragung nachgekommen werden kann. Überdies würde das Gesetz von Detailregelungen, insbesondere verfahrensrechtlicher Natur, entlastet und die Vorschriften könnten schneller an landesbezogene Veränderungen angepasst werden. Durch den Erlass einer Ermessensvorschrift wird außerdem deutlich gemacht, dass

die Staatsanwaltschaft ihr originäres Recht behält und die Polizei mit ihrer Befugnis nicht grundsätzlich gleichrangig neben sie tritt, sondern dass die jeweilige Landesregierung entscheiden kann, zu Entlastungszwecken die Befugnis der Staatsanwaltschaft auf die Polizei zu übertragen. In der Ermächtigungsnorm ist zudem gem. Art. 80 I S. 4 GG eine Subdelegationsmöglichkeit an die Justizministerien vorgesehen worden. Diese hat den Vorteil, dass dadurch die Fachkenntnisse des Justizministeriums als Dienstaufsichtsbehörde gegenüber der Staatsanwaltschaft (§ 147 GVG) genutzt werden können.

Nach dem in Art. 80 I S. 2 GG verankerten Bestimmtheitsgrundsatz müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung zum Erlass der Rechtsverordnung im Gesetz bestimmt werden. Die Ermächtigung soll so gefasst werden, dass sich voraussehen lässt, in welchen Fällen und mit welchem Ziel von ihr möglicherweise Gebrauch gemacht wird und welchen Inhalt die zu erlassenden Rechtsverordnungen haben können (§ 32 I S. 2 GGO II). Die Anforderungen an die Bestimmtheit von Ermächtigungsnormen hängen grds. vom Regelungsgegenstand und von der Eingriffsintensität ab. An Regelungen, die den Bürger belasten und den Grundrechtsbereich betreffen, sind hohe Anforderungen zu stellen. Dies gilt damit auch insbesondere für den Erlaß von strafverfahrensrechtlichen Vorschriften.

Diesem Grundsatz wird hier hinreichend Rechnung getragen. So bestimmt bereits die Ermächtigungsnorm allgemeine Anwendungs- und Verfahrensvoraussetzungen, im Rahmen derer sie dem Verordungsgeber auferlegt, Detailregelungen zur landesinternen Ausgestaltung zu treffen:

Absatz 1 normiert im Hinblick auf eine gleichmäßige Rechtsanwendung der Vorschrift im Sinne des Art. 3 GG die grundlegenden Tatbestandsvoraussetzungen wie das Vorliegen eines bestimmten Mindestalters und bestimmter Vermögensdelikte, die eine geringen Schaden zur Folge haben und bei denen der Sachverhalt sowohl rechtlich als auch tatsächlich einfach gelagert ist[1138]. Der aus Art. 20 III GG resultierenden Unschuldsvermutung wird über den Verweis auf die Vorschrift des § 153 a I S. 1 StPO, welcher die Zustimmung des Beschuldigten bereits voraussetzt, Rechnung getragen. Der Richtervorbehalt nach Art. 92 GG findet über den Verweis auf die Ausnahmeregelung des § 153 a I S. 7 StPO hinreichend Beachtung[1139]. Die Beschränkung des Anwendungsbereichs in Absatz 1 Nr. 5 verhindert die Erstreckung des gem. *Absatz 6* eintretenden Strafklageverbrauchs auf die Delikte, die nicht polizeilicher Einstellungskompetenz unterliegen[1140].

Eine Konkretisierung dieser Anwendungsvoraussetzungen wird gem. *Absatz 3* dem Verordnungsgeber überlassen. Dieser hätte insbesondere Regelungen über eine deliktspezifische Schadenswertgrenze zu treffen, welche das Kriterium des

[1138] Zum Erfordernis bestimmter Answendungsvoraussetzungen im Gesetz siehe Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2, D.III.3.

[1139] Siehe hierzu nähere Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2, D.I.

[1140] Siehe hierzu nähere Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2, D.VI.

„geringen Schadens" hinreichend konkretisiert[1141]. Hierbei hätte er sich insbesondere an den für die Staatsanwaltschaft geltenden präzisierten Bestimmungen in den RiStBV zu orientieren[1142]. Desweiteren hätte eine nähere Bestimmung des „rechtlich und tatsächlich einfach gelagerten Sachverhaltes" zu erfolgen, wobei inbesondere klargestellt werden sollte, dass es sich um keine qualifizierte Tat und auch nicht um ein Zusammenwirken mehrerer an der Tat Beteiligter handeln darf[1143].

Absatz 2 bestimmt die Voraussetzungen auf Rechtsfolgenseite. Als Auflage soll lediglich die Geldauflage in Betracht kommen. Da die Auflagenhöhe dazu geeignet sein soll, das öffentliche Interesse an der Tat zu beseitigen, stellt die Beschränkung der Auflagenhöhe auf 100 Euro über die Tatbestandsvoraussetzungen hinaus sicher, dass es sich bei den bezeichneten Vermögensdelikten nur um geringwertige Taten handelt, bei denen ein begrenztes öffentliches Interesse besteht, welches durch eine Auflage bis zu dieser Höhe beseitigt werden kann. Zudem gewährleistet sie, dass der auferlegte Geldbetrag nicht ausser Verhältnis zur Tat steht[1144]. Eine nähere Bestimmung der jeweiligen Auflagenhöhe nach Fallgruppen hat durch den Verordnungsgeber zu erfolgen (Absatz 2 S. 3). Dieser hätte sich dabei an den in den RiStBV präzisierten Bestimmungen für die Staatsanwaltschaft zu orientieren[1145].

Eine weitere Ausgestaltung der Durchführung des Einstellungsverfahrens hat gem. *Absatz 3* durch den Verordnungsgeber zu erfolgen. Hierbei sind insbesondere Regelungen über die Art und Weise der Erfüllung der Auflage wie auch über die Frist zu deren Erfüllung zu treffen.

Absatz 4 regelt die notwendigen Voraussetzungen zur Wahrung der staatsanwaltschaftlichen Verfahrensherrschaft[1146]. Indem der Staatsanwaltschaft die Möglichkeit eingeräumt wird, die Anwendung der Befugnis durch die Ermittlungspersonen zu beschränken, und es ihr vorbehalten bleibt, dass Verfahren jederzeit von ihrer Zustimmung abhängig zu machen, wird ihre Sachleitungs- und Entscheidungskompetenz im Strafverfahren gewahrt. Auch wenn der Verweis auf die Gültigkeit von § 153 a I S. 4 StPO keine große praktische Relevanz haben dürfte, so hat er zumindest im Hinblick auf das Kompetenzverhältnis zwischen beiden Organen eine Klarstellungsfunktion. Indem die Polizei gesetzlich verpflichtet wird, das Verfahren bei Nichtzustandekommen einer Einstellung an die StA weiterzuleiten, wird klargestellt, dass sich ihre Entscheidungsbefugnis lediglich von der der Staatsanwaltschaft zustehenden ableitet.

Absatz 5 verpflichtet den Verordnungsgeber zum Erlaß von Regelungen die Ernennung der einzelnen Ermittlungspersonen betreffend, denen diese Befugnis allein zukommen soll, wie auch die Entziehung von dieser Befugnis. Bereits *Absatz*

[1141] Siehe hierzu nähere Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2, D.III.3.2.
[1142] Siehe hierzu nähere Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2, D. III.1.
[1143] Siehe hierzu nähere Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2, D.III.3.2.
[1144] Siehe hierzu nähere Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2, D.III.3.
[1145] Siehe hierzu nähere Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2, D.III.1.
[1146] Siehe hierzu nähere Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2, C.

1 setzt voraus, dass es sich bei den mit der Einstellungsbefugnis betrauten Beamten lediglich um Ermittlungspersonen handeln soll. Damit wird der Kreis der Berechtigten bereits auf die Beamten beschränkt, die von Gesetzes wegen eine stärkere Bindung an die Staatsanwaltschaft besitzen. Da aber – wie oben dargestellt – in der Praxis die meisten Polizeibeamten bereits zu Ermittlungspersonen ernannt werden, wäre eine weitere Eingrenzung des Berechtigtenkreises notwendig, wenn die Landesregierungen diese Regelung nicht wie vorgeschlagen zum Anlass nehmen sollten, den Kreis für die Verleihung des Hilfsbeamtenstatus generell einzuschränken. Eine Selektion nach Alter und Berufserfahrung wäre möglich wie auch nach Dienstgrad. Hinsichtlich Letzterem wäre es denkbar, die Befugnis lediglich an die Kriminalbeamten des gehobenen Dienstes zu verleihen, die aufgrund ihres Ausbildungsschwerpunktes vertieftere Kenntnisse im materiellen Recht, im Strafprozessrecht sowie auch in der Kriminologie besitzen[1147].

Desweiteren wird es dem Verordnungsgeber auferlegt, Regelungen zu treffen, die eine Art Qualitätskontrolle über die Ingebrauchnahme der verliehenen Befugnis gewährleisten. Hierbei hätte der Verordnungsgeber insbesondere an die Auferlegung einer periodischen Berichtspflicht der Beamten über die Anwendung der Einstellungsbefugnis gegenüber der Staatsanwaltschaft zu denken wie auch daran, der Staatsanwaltschaft die Pflicht zur stichprobenartigen Kontrolle des Strafverfahrensregisters aufzuerlegen. Hierdurch wird sowohl den strafverfahrensrechtlichen Vorschriften, insbesondere § 163 II StPO, entsprochen[1148] als auch ein zusätzliches Kontrollmittel im Hinblick auf einen fehlenden Rechtsbehelf zugunsten des Beschuldigten geschaffen[1149].

Absatz 6 erklärt zum einen die Regelungen über den Strafklageverbrauch gem. § 153 a I S. 5 StPO für anwendbar und genügt damit dem *ne bis in idem*-Grundsatz aus Art. 103 III GG. Zum anderen wird mit dem Verweis auf § 153 a I S. 6 StPO eine Regelung für den Fall der unzureichenden Auflagenerfüllung getroffen.

Zum Zwecke der Feststellung von Rückfälligkeit wie auch zu staatsanwaltschaftlichen Kontrollzwecken bestimmt *Absatz 7* eine Registrierung im Strafverfahrensregister.

C. Einführung einer gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit staatsanwaltschaftlicher wie auch polizeilicher Verfahrenseinstellung nach § 153 a StPO

Im Hinblick auf das strafverfahrensrechtliche Ziel der Wiederherstellung des Rechtsfriedens wie auch auf die Verbesserung der Rechtsschutzmöglichkeiten des Verletzten im Falle staatsanwaltschaftlicher und polizeilicher Opportunitätsentscheidungen könnte zudem eine Klageerzwingungsmöglichkeit für das Opfer geschaffen werden. Für einen derartigen Rechtsbehelf bedürfte es nicht einmal

[1147] Siehe hierzu nähere Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2, E.I.
[1148] Siehe hierzu nähere Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2, C.
[1149] Siehe hierzu nähere Ausführungen unter Teil 4, Kap. 2, D.VII.1.

einer völlig neuen Vorschrift. Vielmehr wäre es möglich, die Vorschriften der §§ 172 ff. StPO auf die Einstellungen nach § 153 a StPO durch die Staatsanwaltschaft zu erstrecken.

Eine Verpflichtung der Staatsanwaltschaft zur Verbescheidung des Verletzten über eine Einstellung des Verfahrens ist mit § 171 S.1 StPO bereits gegeben; sie schließt auch jetzt schon Einstellungen nach § 153 a StPO mit ein[1150]. Nach § 171 S. 2 StPO besteht auch eine Pflicht zum Hinweis auf eine Anfechtungsmöglichkeit nach §§ 172 ff. StPO. Diese Belehrungspflicht würde dann zukünftig auch im Rahmen eines Bescheides über eine Einstellung nach § 153 a StPO Gültigkeit beanspruchen; hierfür bedürfte es aber keinerlei gesetzestechnischer Änderungen.

Desweiteren wäre es zum einen erforderlich, den Verweis auf § 153 a I S. 1, 7 StPO aus § 172 II 3 StPO zu streichen.

Weiter hätte der Beschuldigte beim Einstellungsangebot zur Verfahrenseinstellung gegen Auflage über die Konsequenzen eines Klageerzwingungsverfahrens durch das Opfer hingewiesen zu werden. Eine diesbezügliche Hinweispflicht der Staatsanwaltschaft könnte man in den RiStBV aufnehmen.

Um den Widerspruch zum Strafklageverbrauch nach § 153 a I S. 5 StPO zu beseitigen, hätte dieser zwingend um folgenden Zusatz ergänzt zu werden:

[5]Erfüllt der Beschuldigte die Auflagen und Weisungen, so kann die Tat nicht mehr als Vergehen verfolgt werden, es sei denn, es liegt ein gerichtlicher Beschluß gem. § 175 StPO vor.

Um das Opfer in die Lage zu versetzen, ein Klageerzwingungsverfahren auch gegen eine polizeiliche Einstellung einzuleiten, wäre der § 13 EGStPO um folgende Absätze zu ergänzen:

(8) [1]Die nach Absatz 1 befugten Ermittlungspersonen haben den Verletzten über die Einstellung des Verfahrens unter Angabe der Gründe zu bescheiden. [2]In dem Bescheid ist der Verletzte über die Möglichkeit der Anfechtung und die dafür vorgesehene Frist nach § 172 Abs. 1 StPO zu belehren.

(9) Auf eine Einstellung des Verfahrens durch die nach Absatz 1 befugten Ermittlungspersonen finden die §§ 172-177 StPO entsprechend Anwendung.

Eine Hinweispflicht der Polizei gegenüber dem Beschuldigten im Hinblick auf ein mögliches Klageerzwingungsverfahren seitens des Verletzten wäre in den Verfahrensbestimmungen der jeweiligen Landesverordnungen zu bestimmen. Hierbei hätte sich der Verordnungsgeber an den für die Staatsanwaltschaft geltenden Bestimmungen in den RiStBV zu orientieren.

[1150] KK-StPO/ Schmid § 171 Rn 4.

Kapitel 4: Abschließende Stellungnahme

Das niederländische Transaktionsverfahren vermag brauchbare Anregungen für ein neues deutsches Reformkonzept zu liefern. Eine Mitgestaltung des Strafprozesses durch die Polizei, wie sie hier diskutiert und vorgeschlagen wurde, erscheint durchaus praktikabel. Es ist unbedenklich, die Polizei an der Verfahrensgestaltung zu beteiligen, wenn die Staatsanwaltschaft die Herrschaft über das Verfahren und die Abschlussentscheidung behält und die Trennung von Polizei- und Anklagebefugnissen unangetastet bleibt.

Betrachtet man all die notwendigen Kontrollmechanismen der Staatsanwaltschaft gegenüber der Polizei, dann stellt sich zwar relativ schnell die Frage, ob eine polizeiliche Einstellungskompetenz wirklich zu einer Arbeitsentlastung der Staatsanwaltschaft führt, wenn diese, statt wie bisher eine eigene Entscheidung zu treffen, nun die der Polizei in regelmäßigen Abständen zu überprüfen hätte. Die derzeit sporadisch erfolgenden Nachermittlungen könnten zudem vermuten lassen, dass eine regelmäßige und intensive Qualitätskontrolle polizeilichen Handelns durch die Staatsanwaltschaft aus verfahrensökonomischen Gründen in der Praxis selten stattfinden wird. Doch ist der Ansatzpunkt bei einer Schlüssigkeitsprüfung ein anderer: Die Überprüfung einer getroffenen Entscheidung auf ihre Übereinstimmung mit den bestehenden Voraussetzungen hin erscheint arbeits- und zeitsparender als eine eigene Entscheidungsfindung nach vollständiger Prüfung der Sachlage. Sicher bedeutet eine bloß formelle Einstellungsentscheidung, wie sie derzeit der Staatsanwaltschaft im Kleinkriminalitätsbereich vorgehalten wird, einen geringeren Arbeitsaufwand. Doch ist eine rein prozessökonomisch orientierte Arbeitspraxis ja gerade eine solche, die es unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten abzuschaffen gilt. Vielmehr muss es Ziel sein, Prozessökonomie und Rechtsstaatlichkeit in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander zu setzen. Dies erscheint durch ein polizeiliches Einstellungsverfahren zur Unterstützung der Staatsanwaltschaft durchaus gewährleistet.

A. Vorteile des Reformvorschlages gegenüber der jetzigen Rechtspraxis

Gegenüber der derzeitigen Rechtspraxis hätte die vorgeschlagene Verfahrensregelung neben der Entlastung der Staatsanwaltschaft von der (formellen) Einstellungsentscheidung in massenhaften Bagatellverfahren insbesondere den Vorteil, dass das polizeiliche Handeln einheitlich legitimiert wäre.

Überdies könnte und müsste sich die Polizei bei ihrem Handeln auf eine allgemeinverbindliche und präzisierte Regelung berufen. Dadurch wäre ihre jeweilige Entscheidung transparenter und besser überprüfbar als es bisher der Fall ist. Ein Fehlverhalten oder eine Fehlentscheidung des einzelnen Beamten wäre damit leichter sichtbar und eher sanktionierbar. Es ist anzunehmen, dass der handelnde Be-

amte eben aufgrund dieser Überprüfbarkeit und ob der zunehmenden Verantwortung seines Handelns einen Sachverhalt sorgfältig prüfen wird, bevor er eine Entscheidung über den weiteren Verfahrensverlauf trifft. Vielleicht wird er dieses sogar sorgfältiger tun als bislang, da er bis dato als bloßes Ermittlungsorgan mit seiner Anregung zur Einstellung des Verfahrens in erster Linie begründet, wieso die Ermittlungsintensität von ihm auf ein Minimum reduziert wurde. Ob er in jedem Falle aber den vorliegenden Sachverhalt insoweit überprüft hat, dass er unter allen Gesichtspunkten eine Einstellung gegen Auflage für adäquat hält, ist anzuzweifeln. Seine Entscheidung basiert nämlich allein auf einem in der tagtäglichen Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft gewonnenen Erfahrungswert bezüglich ihres Einstellungsverhaltens und nicht auf einer Prüfung präziser Einstellungskriterien. Für die abschließende Entscheidung hat er sich derzeit nicht verantwortlich zu fühlen. Daher könnte eine eigenverantwortliche Entscheidung anhand nachprüfbarer Kriterien zu einer sorgfältigeren Prüfung der Sach- und Rechtslage führen als bisher. Eine polizeiliche Einstellungsentscheidung würde damit nicht zu weniger, sondern zu mehr Rechtssicherheit für den Betroffenen und den Verletzten führen.

Weiterer Vorteil wäre zudem die Aussicht darauf, mit der hier vorgeschlagenen Regelung dasselbe Resultat zu erzielen wie es in den den Niederlanden durch Einführung der Polizeitransaktion geschehen ist[1151]: nämlich als Folge der Entlastung der Staatsanwaltschaft bei der Behandlung von Bagatellkriminalität auch einen Rückgang an folgenlosen Einstellungen zu verzeichnen.

B. Vorteile des Modells gegenüber anderen Reformmodellen

Auch hat dieses Reformmodell Vorteile gegenüber anderen bereits in Erwägung gezogenen Reformüberlegungen, so auch insbesondere gegenüber dem 1999 gemachten Vorschlag zur Einführung eines *Strafgeldes*[1152]. So weist dieses Modell zwar durch die Verfahrenserledigung via Geldzahlung an die Staatskasse wie auch durch die Ausgliederung einzelner Vergehen in ein Verwaltungsverfahren einige Ähnlichkeiten zum niederländischen Transaktionsverfahren bei begangenen Übertretungen auf. Dennoch unterscheidet es sich grundlegend dadurch, dass der Polizei nach dem Strafgeldmodell eine eigenständige Sanktionskompetenz zukommt. Dadurch begegnet dieses Modell größeren verfassungsrechtlichen Bedenken als es eine polizeiliche Einstellungskompetenz täte.

Noch wichtiger erscheinen aber die kriminalpolitischen Bedenken im Hinblick auf die Gefahr eines sinkenden Wertebewusstseins. Um diesen Bedenken zu begegnen, erscheint in zweierlei Hinsicht ein derartiges Strafgeld weniger sinnvoll als das hier vorgeschlagene Verfahren.

Es ist zwar richtig, der Anwendung folgenloser Einstellung in Fällen mit grundsätzlich bestehendem öffentlichem Interesse Einhalt zu gebieten. Doch ist

[1151] Siehe hierzu oben unter Teil 3, Kap. 5, E.II.5.

[1152] Hierzu bereits Teil 1, Kap. 2, C.

eine formelle Sanktionierung dieser Fälle im Vergleich zu der Möglichkeit einer staatlichen Reaktion in Form einer bloßen Einstellungsbedingung bei diesen Delikten nicht geboten und damit unverhältnismäßig. Auch wenn diese Strafe keine Kriminalstrafe sein soll, sondern lediglich eine Sanktion *sui generis*, so hätte diese dennoch eine andere Qualität als eine bloße Einstellungsauflage. Eine derartige Sanktion hätte notwendig auch die Einführung von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen zur Folge, die immer dann zur Anwendung kämen, wenn die Sanktion nicht befolgt wird[1153]. Die Durchsetzung und Überwachung dieses Sanktionsanspruchs einem Exekutivorgan wie der Polizei anzuvertrauen, wäre indes nicht vertretbar. Schon im Hinblick auf den Verfassungsgrundsatz der Unschuldsvermutung wäre es undenkbar, dass die Polizei aus eigenem Antrieb und in eigener Verantwortung eine strafrechtliche Sanktion verhängen könnte[1154]. Zu Recht wird das Strafgeld als die Auswirkung eines schleichenden Prozesses zum Nachteil der dritten Gewalt angesehen[1155]. Diese Gefahr bestünde hingegen bei dem hier diskutierten Polizeidiversionsmodell nicht. Hier würde ebenso wenig gegen die dritte Gewalt gearbeitet werden wie gegen die Verfahrensherrschaft der Staatsanwaltschaft, sondern vielmehr zum Vorteil der Justiz – zu deren Entlastung nämlich.

Auch würde im Gegensatz zum Strafgeldverfahren kein kontrollfreier Rechtsraum entstehen[1156], da die Staatsanwaltschaft auch für dieses Verfahren weiterhin die Verfahrensherrschaft innehätte. Sie vermag die Einstellungsbefugnis der Polizei zu beschränken und überdies das Verfahren im Einzelfall von ihrer Zustimmung abhängig zu machen. Auch eine nachträgliche Qualitätskontrolle wäre hier gewährleistet. Ein derartiges Kontrollsystem ist für das Strafgeldverfahren nicht vorgesehen. Dieses sollte der Polizei lediglich die Möglichkeit geben, das Verfahren in Zweifelsfällen an die Staatsanwaltschaft abzugeben, eine Verpflichtung zur Berichterstattung bestand laut Reformkonzept nicht[1157].

Andererseits könnte auch gerade ein Modell wie das des Strafgeldes die Delikte alleine schon aufgrund der Überführung in ein Verwaltungsverfahren zumindest in die Nähe der Ordnungswidrigkeiten bringen und damit signalisieren, dass diese Delikte tolerierbar seien[1158]. Belässt man diese hingegen im regulären Strafverfahren und hält sich damit neben der Verfahrenseinstellung immer auch die Option

[1153] So bereits auch Schaefer NJW 99, S. 543 (544).

[1154] Sauter Recht und Politik 99, S. 19 (21).

[1155] DRB, Pressemitteilung vom 20. November 1998; Weßlau StV 99, S. 278 (286 f.), dieselbe in Anmerkung zur BMJ-Komission- Strafgeld- siehe BMJ-Bericht zur Einführung eines Strafgeldes; Ostendorf Neue Kriminalpolitik 99, S. 7; Sauter Recht und Politik 99, S. 19 (20); Jasch, Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 264; Rautenberg NJ 99, S. 449 (453); Schaefer NJW 99, S. 543 (544).

[1156] So wird es für das Strafgeld befürchtet von Schaefer NJW 99, S. 543 (544).

[1157] BMJ-Bericht: Bendel, Beschluss 9-1 zur Einführung eines Strafgeldes;

[1158] Schaefer NJW 99, S. 543; Sauter Recht und Politik 99, S. 19 (20); Sprenger/Fischer DRiZ 00, S. 111 (112); mit demselben Argument kritisiert Weßlau u.a. auch das Sachsenmodell (DRiZ 00, S. 118 (119 f.).

eines förmlichen Strafverfahrens offen, so wertet man diese Handlungen in ihrer Natur als Straftaten nicht herunter. Eine polizeiliche Diversionskompetenz erscheint also auch unter diesem Blickwinkel vorzugswürdiger.

Aus eben diesen vorgenannten Gründen käme auch ein Reformmodell orientiert am Beispiel der anderen oben angeführten Kriminaljustizsysteme *Schwedens*, *Englands*, *Polens* und *Frankreichs* für Deutschland nicht in Frage. Denn zum einen sprechen die ersteren beiden Verfahrensmodelle der Polizei eine eigenständige Sanktionskompetenz zu, die eine Kriminalstrafe zur Folge hat. In *Frankreich* und *Polen* führt die polizeiliche Reaktion zwar nicht zu einer Kriminalstrafe, sondern zu einer administrativen Sanktion in Form einer Geldbuße, jedoch ergibt sich hier wieder die Problematik der Ausgliederung dieser Straftaten in ein administratives Verfahren, das dem Ordnungswidrigkeitenverfahren gleichkommt. Auch gingen Reformdiskussionen hinsichtlich einer materiellrechtlichen Entkriminalisierung wie in *Polen*, bei der minder schwere Verstöße anhand einer Bagatellgrenze aus dem strafbaren Bereich herausgenommen werden, in Deutschland bisher ins Leere[1159]. So wurde jüngst wieder von *Priebe* der Vorschlag gemacht, im Allgemeinen Teil des StGB eine Art materielles Geringfügigkeitsprinzip einzuführen, anhand dessen es bei einzelnen Vermögenstatbeständen mit Verweis auf diese Vorschrift möglich wäre, diese zwar weiterhin als Kriminalstraftaten einzuordnen, bestimmte geringwertige Begehensformen aber anhand einer gesetzlich statuierten Bagatellgrenze aus dem Kriminalstrafrecht auszugliedern und somit eine Entkriminalisierung über die Rechtsfolge zu erreichen. Danach erfolgte die Entkriminalisierung einzelner Delikte anhand einer gewissen an § 248 a StGB orientierten Wertschwelle[1160]. Zwar ist einer solchen Lösung durchaus zuzugeben, dass sie im Hinblick auf die Rechtssicherheit und Gleichmäßigkeit der Strafverfolgung den prozessualen Vorschriften gem. §§ 153 ff. StPO, die letztlich nichts anderes darstellen als eine faktische Entkriminalisierung, weit überlegen ist. Eine materiell-rechtliche Entkriminalisierung hätte den Vorteil, dass der Gesetzgeber über ein als strafbar zu bewertendes Verhalten entscheidet und nicht die anderen Strafgewalten, insbesondere die Exekutive. Die Ermessensspielräume der Exekutive würden damit auf den ersten Blick erheblich reduziert. Schwierig dürfte es allerdings sein, eine starre deliktsbezogene Wertgrenze zu bestimmen, unterhalb derer keinerlei Sanktionierung mehr stattfindet. Folgt man dem Vorschlag *Priebes*, eine flexible Wertschwelle durch abstraktgenerelle Regelung zu schaffen, so wäre auch diese wieder auf untergesetzlicher Ebene durch die Exekutive ausfüllungsbedürftig. Auch der Lösungsansatz, bestimmte Deliktstatbestände bis zu einer festgelegten Bagatellgrenze materiellrechtlich zu entkriminalisieren und diese stattdessen in das Ordnungswidrigkeitenrecht zu überführen[1161], ist problematisch. Zwar würde die Ahndung mit einer

[1159] Einen aktuellen Überblick über derartige Lösungsansätze bietet Horstmann, Präzisierung 2002, S. 319 ff.

[1160] Priebe, Zur Kodifizierung der „Bagatellkriminalität“ 2005, S. 246 ff.

[1161] Zu diesem Lösungsansatz siehe u.a. Ahrens, Einstellung in der HV 1978, S. 238 ff.; Baumann ZRP 72, 273; Kaiser ZStW 90 (78), S. 877 (893 ff.).

Ordnungsbuße zumindest die Intoleranz des Staates gegenüber der Tat auch unterhalb der Bagatellgrenze noch einmal deutlich machen und eine staatliche Reaktion auch bei Taten knapp unterhalb der Wertgrenze gewährleisten. Dem wäre aber wiederum entgegenzuhalten, dass die Verfolgung der „Bagatelle" als herabgestufte Ordnungswidrigkeit wieder in das Ermessen der Exekutive fiele[1162]. Letztlich fände damit nur eine Entpönalisierung der Tat statt, an der Verfolgung und Behandlung durch die Exekutive würde sich für den Betroffenen hingegen nichts ändern. Überdies wird gegen eine derartige Lösung zutreffend vorgebracht, dass der Täter verfahrensmäßig schlechter gestellt würde als im Strafverfahren, da das Ordnungswidrigkeitenrecht bei Massenverstößen allein den objektiven Verstoß als ausreichenden Grund für die Auferlegung einer Buße erachte und die Beurteilung des Täters unter Präventionsgesichtspunkten nicht berücksichtige[1163].

Darüber hinaus spräche gegen ein Reformmodell nach *polnischem* oder *französischem* Vorbild auch die notwendige Einführung eines Polizeigerichtes bzw. einer gesonderten Abteilung bei den Amtsgerichten, die zwingend eine Aufstockung an Personal und damit einhergehend enorme Mehrkosten mit sich brächte[1164].

C. Resümee

Schlussendlich steht der Umsetzung des anhand niederländischen Vorbilds konzipierten Reformvorschlages nichts entgegen. Dieser vielversprechende Schritt schließt sich vom Grundgedanken her an die seit langem bestehenden Reformdiskussionen und -vorschläge an. Ferner wäre er nicht nur in der Lage, die justizielle Überlastung abzubauen. Vielmehr könnte er dazu beitragen, das polizeiliche Handeln im Ermittlungsverfahren in einen konkreten rechtlichen Rahmen zu setzen und damit einhergehend das notwendige Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei wieder zu befestigen.

[1162] So in etwa auch Horstmann, Präzisierung 2002, S. 323 f.

[1163] Kaiser ZStW 90 (78), S. 877 (895); Horstmann Präzisierung 2002, S. 324; Jasch, Pespektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S. 272 f.

[1164] Siehe zur Problematik der Ressourcenknappheit bereits oben ausführlich unter Teil 4, Kap. 2, B.

Anhang: Verzeichnis über die untergesetzlichen Regelungen

I. In Deutschland:

1. Zur Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei

Baden-Württemberg	1. Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Justiz- und Innenministeriums zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei vom 6.Dezember 2000. (Gem. VwV. d. JM u. IM v. 06.12.2000)
	2. Verwaltungsvorschrift des Justizministeriums zur strafrechtlichen Behandlung der Kleinkriminalität (Kleinkriminalitätserlass) vom 06.Dezember 2000. (KleinkriminalitätsErl. v. 06.12.2000)
Brandenburg	Sofortmitteilungen in Strafsachen zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft – Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums des Innern und des Ministeriums der Justiz vom 16.Sept.1993. (Gem. RdErl. d. IM u. JM v. 16.09.1993)
Berlin	Gemeinsame Allgemeine Verfügung betreffend die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei vom 31.10.2002 (AV Zusammenarbeit v. 31.10.2002)
Niedersachsen	Grundsätze für die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei – Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.9.1996. (Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 16.09.1996)
Nordrhein-Westfalen	Rundverfügung des Justizministeriums über Schlussvermerke der Polizei in strafrechtlichen Ermittlungsvorgängen vom 18.03. 1975 (RV d. JM v. 18.03.1975 über Schlussvermerke d. Polizei in straf-

	rechtlichen Ermittlungsvorgängen)
Rheinland-Pfalz	Polizeiliche Sofortmitteilung in Strafsachen an die Staatsanwaltschaft – Gemeinsames Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport und des Ministeriums der Justiz vom 30.Dez.1991. (Gem. RdSchreiben d. IM, d. M. f. Sport u. d. JM v. 30.12.1991)
Sachsen	Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren für die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizeivollzugsdienst und über die Anwendung des vereinfachten Verfahrens bei der polizeilichen Bearbeitung von Straftaten vom 19.01. 1998. (VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998)
Schleswig-Holstein	Gem. Erlass d. JM u. d. IM v. 14.9.1995 über die Zusammenarbeit von StA und Polizei. (Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995)
Thüringen	Polizeiliche Sofortmitteilungen in Strafsachen an die Staatsanwaltschaft – Rundverfügung der Generalstaatsanwaltschaft vom 10.4.1995. (RV d. GStA v. 10.04.1995)

2. Zum Vereinfachten Verfahren

Brandenburg	Allgemeine Verfügung des Ministers der Justiz und für Europaangelegenheiten über die Beschleunigte Erledigung von Strafverfahren im Bereich der geringfügigen und mittleren Kriminalität; Täter-Opfer-Ausgleich vom 24.08.2000. (AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000)
Hessen	Richtlinien des Hessischen Ministeriums der Justiz und für Europaangelegenheiten und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz für das Vereinfachte Verfahren bei Delikten der Massen- und Kleinkriminalität – Gem. Runderlass vom 20.5.1997. (Gem. RdErl. d. MdILFuN u. d. MdJuE v. 20.05.1997)
Niedersachsen	Richtlinien d. MJ für ein Vereinfachten Ermittlungsverfahren bei minderschweren Delikten – Bek. D. MJ v. 22.8.1995. (Bek. D. MJ v. 22.08.1995)
Saarland	Vereinfachtes Verfahren zur Bearbeitung von Delikten minderschwerer Bedeutung - Gem. Erlass des Ministeriums des Innern und des Ministeriums der Justiz vom 14.Septmeber 1990. (Gem. Erl. d. IM u. d. JM v. 14.09.1990)
Sachsen	Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren für die die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizeivollzugsdienst und über die Anwendung des vereinfachten Verfahrens bei der polizeilichen Bearbeitung von Straftaten vom 19.01.1998. (VwV Staatsanwaltschaft/Polizei v. 19.01.1998)
Schleswig-Holstein	Gem. Erlass d. JM u. d. IM v. 14.9.1995 über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei. (Gem. Erl. d. JM u. d. IM v. 14.09.1995)

3. Zum Einstellungsverfahren nach § 45 JGG

Baden-Württemberg	Gemeinsame Richtlinien des Justizministeriums, des Innenministeriums und des Sozialministeriums zur Förderung der Diversion bei jugendlichen und heranwachsenden Beschuldigten vom 4.Dez.1997. (Gem. Diversionsrichtl. d. JM, IM u. SM v. 04.12.1997)
Brandenburg	Einstellung von Jugendstrafsachen nach §§ 45,47 JGG - Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums der Justiz und für Europaangelegenheiten, des Ministeriums des Innern und des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport vom 22.12.2000/ 06.02.2003. (Gem. RdErl. d. MJ, MI, d. M. f. Europaangelegenheiten, Bildung, Jugend und Sport v. 22.12.2000/06.02.2003)
Berlin	Gemeinsame Anordnung der Senatsverwaltung für Justiz, für Inneres und für Schule, Jugend und Sport zur vermehrten Anwendung des § 45 JGG im Verfahren gegen Jugendliche und Heranwachsende vom 22.März 1999. (Gem. Anordn. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999) und bezüglich der Handhabe der Richtlinie: (d. Empfehlung zur Umsetzung d. Diversionsrichtl. - Gem. Anordn. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 22.03.1999)
Hamburg	Rundverfügung der Generalstaatsanwaltschaft HH vom 02.01.01 - Richtlinien zur Bearbeitung von Verfahren im Rahmen von § 45 JGG (Diversion). (RV d. GStA v. 02.01.01)
Niedersachsen	Richtlinien für die Bearbeitung von Ermittlungsverfahren in Jugendstrafsachen bei jugendtypischem Fehlverhalten (Diversionsrichtlinien) – Gem. RdErl. d. MJ, MK und MI v. 26.04.1996 und vom 29.07.1998. (Gem. RdErl. d. MJ, MK u. MI v. 26.04.1996 u. v. 29.07.1998)
Nordrhein-Westfalen	Richtlinien zur Förderung der Diversion im Jugendstrafverfahren (Diversionsrichtlinien) – Gem. RdErl. d. Justizministeriums, d. Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, des Innenministeriums u. d. Kultusministeriums vom 01.02.1992. (Gem. RdErl. d. JM, IM, d. M f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales u. d. MK v. 01.02.1992)
Rheinland-Pfalz	Diversionsstrategie für die Praxis des Jugendstaatsanwaltes nach § 45 JGG – Gem. Rundschreiben des Ministeriums der Justiz, des Ministeriums des Innern und für Sport und des Ministeriums für Soziales und Familie v. 31.07. 1987 (RdSchreiben d. JM, IM, d. M f. Sport, Soziales u. Familie v. 31.07.1987)
Saarland	Richtlinie für Diversionsverfahren im Saarland - Erlass der JM, IM und M für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 03.01.1992. (Erl. d. JM, IM u. M f. Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 03.01.1992)

Sachsen	Gemeinsame Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsministerien der Justiz, des Innern, für Soziales, Gesundheit und Familie sowie Kultus zur Förderung der Diversion bei jugendlichen und heranwachsenden Beschuldigten vom 17.08.1999. (Gem. VwV Diversion v. 17.08.1999)
Sachsen-Anhalt	Richtlinien und Empfehlungen für die Bearbeitung von Jugendsachen gem. §§ 45,47 JGG, - Gem. RdErl. d. MI, MS und MJ vom 13.12.2002. (Gem. RdErl. d. MI, MS u. MJ v. 13.12.2002)
Schleswig-Holstein	Richtlinien zur Förderung der Diversion bei jugendlichen und heranwachsenden Beschuldigten – Gem. Erl. D.MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.6.1998. (Gem. Erl. d. MJBE, d. IM u. d. MFJWS v. 24.06.1998)
Thüringen	Einstellung von Jugendstrafverfahren nach den §§ 45, 47 JGG - Richtlinie des Thüringischen Justizministeriums v. 25.04.1996. (Diversionsrichtl. d. Thüringischen JM v. 25.04.1996)

4. Zum Einstellungsverfahren nach §§ 153 ff. StPO

Berlin	Rundverfügung der GStA über Hinweise für die Anwendung der §§ 153, 153 a StPO im Ermittlungsverfahren vom 17.07.2003 (RV d. GStA v. 17.07.2003 über die Anwendung der §§ 153ff. StPO)
Brandenburg	Allgemeine Verfügung des Justizministers und des Minister für Europaangelegenheiten zur Beschleunigten Erledigung von Strafverfahren im Bereich der geringfügigen und mittleren Kriminalität vom 24.08.2000 in der Fassung vom 28.11.2002. (AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zur Beschleunigten Erledigung von Strafverfahren i.d.F. v. 28.11.2002)
Bremen	Richtlinien der GStA zur Anwendung der §§ 153, 153 a, 376 StPO vom 15.10.1998. (Richtl. d. GStA zu §§ 153, 153 a, 376 StPO v. 15.10.1998)
Hessen	Rundverfügung der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt aM vom 19.12.2000 - Hinweise zur Anwendung der §§ 153, 153 a StPO bei der Verfolgung von Ladendiebstählen durch Erwachsene. (RV d. GStA Frankfurt zur Anwendung der §§ 153, 153 a StPO beim Ladendiebstahl v. 19.12.2000)
Niedersachsen	Rundverfügung der niedersächsischen Generalstaatsanwaltschaften vom 21.08.2001 – Hinweise der niedersächsischen Generalstaatsanwaltschaften zur Anwendung der §§ 153, 153 a, 376 StPO, 230 StGB. (RV d. GStA zur Anwendung der §§ 153, 153 a StPO v. 21.08.2001)
Rheinland-Pfalz	Gemeinsame Richtlinie der GStA vom 01.12.1993 zur Einstellung von Ermittlungsverfahren nach §§ 153 I, 153 a I StPO. (Gem. Richtl. d. GStA v. 01.12.1993 zu §§ 153, 153 a StPO)
Sachsen	Stellungnahme der sächsischen Staatsregierung zum Antrag der CDU-Fraktion des Ladtages über die Ergebnisse des Modellprojekts „Verbesserte Verfolgung von Ladendiebstahlsfällen“ vom 06.10.2000. (Stellungnahme der sächsischen Staatsreg. zum Ladendiebstahlsmodell v. 06.10.2000)
Schleswig-Holstein	Rundverfügung der GStA zur Behandlung von Kleinkriminalität bei Erwachsenen vom 24.01.1990 (RV d. GStA v. 24.01.1990 zur Kleinkriminalität)
Thüringen	Rundverfügung der GStA „ Hinweise auf die Einstellung von Ermittlungsverfahren aus den Gründen der Opportunität – außer Verkehrssachen – gemäß §§ 153, 153 a StPO“ vom 03.09.1996, in der Fassung vom 16.05.2000. (RV der GStA v. 03.09.1996, in der Fassung v. 16.05.2000 zur Einstellung nach §§ 153,153 a StPO)

5. Zum Einstellungsverfahren nach § 31 a BtMG

Berlin	Gemeinsame Allgemeine Verfügung der Senatsverwaltungen für Justiz und für Inneres zur Umsetzung des § 31 a BtMG vom 28. Februar 1995. (Gem. AV d. JS u. IS v. 28.02.1995 zu § 31 a BtMG)
Hamburg	Allgemeine Verfügung der Behörde für Inneres und der Justizbehörde zur Anwendung des § 31 a I BtMG vom 10.August 1999, in der Fassung vom 19.07.2001. (AV der Justizbehörde v. 10.08.1999, in der Fassung v. 19.07.2001 zu § 31 a BtMG)
Niedersachsen	Richtlinien zur Anwendung des § 31 a BtMG und zur Bearbeitung von Ermittlungsverfahren in Strafsachen gegen Betäubungsmittelkonsumenten- Gem. RdErl. d. MJ und des MI v. 24.11.1994. (Gem.RdErl. d. MJ u. d. MI v. 24.11.1994 zu § 31 a BtMG)
Nordrhein-Westfalen	Vorläufige Richtlinien zur Anwendung des § 31 a BtMG- Gem. RdErl. des Justizministeriums und des Innenministeriums vom 13.Mai 1994. (Gem. RdErl. d. JM u. IM v. 13.05.1994 zu § 31 a BtMG)
Rheinland-Pfalz	Rheinland-Pfalz: Vorläufige Richtlinien zur Anwendung von § 31 a BtMG in Betäubungsmittelsachen betreffend Haschisch und Marihuana – Rundschreiben des Ministeriums der Justiz vom 23. August 1994. (RdSchreiben d. JM v. 23.08.1994 zu § 31 a BtMG)
Saarland	Richtlinien zur Anwendung des § 31 a BtMG und zur Bearbeitung von Ermittlungsverfahren in Strafsachen gegen Betäubungsmittelkonsumenten- Gemeinsamer Erlass des MdJ und des MiFAGS vom 7. März 1995. (Gem. Erl. d. MdJ u. d. MiFAGS v.07.03.1995 zu § 31 a BtMG)
Sachsen-Anhalt	Richtlinien zur Anwendung des § 31 a I BtMG – Gem. RdErl. des MJ und MI vom 6.12.1994. (Gem. RdErl. d. MJ u. MI v. 06.12.1994 zu § 31 a BtMG)
Schleswig-Holstein	Gemeinsame Richtlinie zur Umsetzung des § 31 a BtMG vom 26. Mai 1999, in der Fassung vom 01.06.1999. (Gem. Richtl. v. 01.06.1999 zu § 31 a BtMG)

6. Zum Täter-Opfer-Ausgleich im JGG

Brandenburg	Beschleunigte Erledigung von Strafverfahren im Bereich der geringfügigen und mittleren Kriminalität; Täter-Opfer-Ausgleich- Allgemeine Verfügung des Ministers der Justiz und für Europaangelegenheiten vom 24. August 2000. (AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000 zum TOA)
Berlin	Gemeinsame Richtlinie der Senatsverwaltungen für Justiz, für Inneres und für Schule, Jugend und Sport zur Förderung des Täter-Opfer-Ausgleichs im Rahmen staatsanwaltschaftlicher Entscheidungen (TOA-Richtlinie) v. 28. Juni 2000. (TOA-Richtl. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 28.06.2000)
Nordrhein-Westfalen	Täter-Opfer-Ausgleich im Jugendstrafverfahren- Gem. RdEerl. d. Justizministeriums, d Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales und des Innenministeriums vom 14.März 1995. (Gem. RdEerl. d. JM, IM u. d. M. f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 14.03.1995 zum TOA)
Rheinland-Pfalz	Grundaussagen für einen Täter-Opfer-Ausgleich im Jugendstrafrecht im Land Rheinland-Pfalz- Gem. Rundschreiben des Ministeriums für Justiz, des Ministeriums des Innern und für Sport, und des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit vom 20.November 1992. (Gem. RdSchreiben d. JM, IM u. M f. Sport, Arbeit, Soziales, Familie u. Gesundheit v. 20.11.1992 zum TOA)
Saarland	Gemeinsame Richtlinie zum Täter-Opfer-Ausgleich bei Jugendlichen und Heranwachsenden vom 7.August 2001- Gem. Richtlinie des Ministeriums der Justiz, des Ministeriums für Inneres und Sport und des Ministeriums für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales. (Gem. Richtl. d. JM. d. IM u. d. M f. Sport, Frauen, Arbeit, Gesundheit u. Soziales v. 07.08.2001 zum TOA)
Sachsen	Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz, des Sächsischen Staatsministeriums des Innern und des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales, Gesundheit und Familie über den Täter-Opfer-Ausgleich im Rahmen staatsanwaltschaftlicher Entscheidungen und Maßnahmen der Jugendgerichtshilfe im Jugendstrafverfahren vom 30.April 1997, geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 12.Juli 2001. (Gem. VwV TOA v. 30.04.1997, in der Fassung v. 12.06.2001)

7. Zum Täter-Opfer-Ausgleich im allgemeinen Strafrecht

Berlin	Gemeinsame Richtlinie der Senatsverwaltungen für Justiz, für Inneres und für Schule, Jugend und Sport zur Förderung des Täter-Opfer-Ausgleichs im Rahmen staatsanwaltschaftlicher Entscheidungen (TOA-Richtlinie) v. 28. Juni 2000. (TOA-Richtl. d. JS, IS u. S. f. Schule, Jugend u. Sport v. 28.06.2000)
Brandenburg	Beschleunigte Erledigung von Strafverfahren im Bereich der geringfügigen und mittleren Kriminalität; Täter-Opfer-Ausgleich- Allgemeine Verfügung des Ministers der Justiz und für Europaangelegenheiten vom 24. August 2000. (AV D. MJ u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.08.2000)
Niedersachsen	Richtlinie für den Täter-Opfer-Ausgleich im allgemeinen Strafrecht (TOA-Richtlinie) – Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI vom 10.3.2000. (Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 10.03.2000 z. TOA)
Nordrhein-Westfalen	Förderung des Täter-Opfer-Ausgleichs bei Erwachsenen- Gem. RdErl. des Justizministeriums und des Innenministeriums vom 01.Juni 2000. (Gem. RdErl. d. JM u. d. IM z. TOA v. 01.06.2000)
Saarland	Gemeinsame Richtlinie des Ministeriums der Justiz und des Ministeriums des Inneren und Sport zur Förderung des Täter-Opfer-Ausgleichs bei Erwachsenen vom 20.August 2003. (Gem. Richtl. d. JM u. d. IM u. d. M f. Sport zum TOA bei Erwachsenen v. 20.08.2003)
Schleswig-Holstein	Runderlass der Generalstaatsanwaltschaft vom 02.11.1996 im Rahmen staatsanwaltschaftlicher Entscheidungen zum Täter-Opfer-Ausgleich. (Rd.Erl. der GStA v. 02.11.1996 zum Täter-Opfer-Ausgleich)

8. Zur Organisierten Kriminalität

Brandenburg	Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität vom 08.07.1992/ 18.04.2000 – Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums der Justiz und für Europaangelegenheiten, des Ministeriums des Innern und des Ministeriums der Finanzen vom 08.Juli 1992/ 18.April 2000. (Gem. RdErl. des JM, MI, M. f. Europaangelegenheiten und Finanzen v. 08.07.1992, in der Fassung v. 18.04.2000 zur Organisierten Kriminalität)
Berlin	Gemeinsame Richtlinien der Senatsverwaltungen für Inneres und für Justiz über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität vom 01.10.1991. (Gem. Richtl. d. IS, JS v. 01.10.1991 zur Organisierten Kriminalität)
Hessen	Gemeinsame Richtlinien über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität – Gem. RdErl d.HMdIuS und des HMdJ vom 08.12.2000. (Gem. RdErl d.HMdIuS u. d. HMdJ v. 08.12.2000 zur Organisierten Kriminalität)
Niedersachsen	Richtlinien über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität– Gem. RdErl. d. MJ u.d. MI v. 5.1.2000. (Gem. RdErl. d. MJ u. d. MI v. 05.01.2000 zur Organisierten Kriminalität)
Rheinland-Pfalz	Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität – Gemeinsames Rundschreiben des Ministeriums des Innern und des Ministeriums der Justiz vom 17.12.1990. (Gem. RdSchreiben d. IM, JM v. 17.12.1990 zur Organisierten Kriminalität)
Saarland	Gemeinsame Richtlinie des Ministeriums der Justiz und des Ministeriums des Innern über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei im Bereich der Organisierten Kriminalität – RV des MdJ vom 18.April 1991, geändert durch gem. Erlass vom 28. Juli 1999. (RV d. MJ v. 18.04.1991, geändert durch Gem. Erl. v. 28.07.1999 zur Organisierten Kriminalität)

9. Zur Geldwäsche

Brandenburg	Bestimmungen der nach §11 I 1 GwG zuständigen Stelle zur Entgegennahme von Anzeigen- Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums der Justiz und des Ministeriums des Innern vom 25. 01.1994. (Gem. RdErl. d. JM. u. d. MI v. 25.01.1994 zum GwG)
Brandenburg	Bestimmungen der nach §11 I 1 GwG zuständigen Stelle zur Entgegennahme von Anzeigen- Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums der Justiz und des Ministeriums des Innern vom 25. 01.1994. (Gem. RdErl. d. JM. u. d. MI v. 25.01.1994 zum GwG)
Hamburg	Keine genauen Angaben zur Richtlinie über Verstöße gegen das GWG möglich; es wurde vom Justizministerium lediglich deren Bestehen und grob deren Inhalt bezeichnet. Ausgehändigt wurde diese Bestimmung für die Auswertung nicht.
Rheinland-Pfalz	Zusammenarbeit der Polizei und Staatsanwaltschaft bei der Bekämpfung der Geldwäsche i.R.d. Geldwäschegesetzes- Gem. Rundschreiben des Ministeriums des Innern, der Justiz vom 1.4.1999. (Gem. RdSchreiben d. MI und JM v. 01.04.1999 zum GwG)

10. Andere Besondere Bestimmungen

Baden-Württemberg	Gemeinsame Empfehlung der Generalstaatsanwaltschaft Karlsruhe und des Landespolizeidirektion Karlsruhe zur „Standardisierung von Ermittlungsverfahren bei Insolvenzdelikten" vom 10.10.2003. (Gem. Empfehlung d. GStA u. LaPO Karlsruhe v. 10.10.2003 zu Insolvenzdelikten)
Brandenburg	Zusammenarbeit bei der Bewältigung von Erpressungen zum Nachteil von Wirtschaftsunternehmen- Gem. Runderlass des Ministeriums der Justiz und für Europaangelegenheiten und des Ministeriums des Innern vom 24.10.2003. (Gem. RdErl. d. JM, IM u. M. f. Europaangelegenheiten v. 24.10.2003 zur Erpressung)
Hamburg	Allgemeine Verfügung der Behörde für Inneres und der Justizbehörde zur wirksamen Bekämpfung von Straßendealern vom 10.08.1999. (AV der Behörde f. Inneres u. Justiz v. 10.08.1999 zur Verfolgung von Straßendealern)
Mecklenburg-Vorpommern	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des mittleren Polizeivollzugsdienstes im Land Mecklenburg-Vorpommern (APO mD Pol M-V) v. 01.08.2003 (APO mD Pol M-V v. 01.08.2003, in GVOBL. M-V, S.)
Niedersachsen	Verordnung über die Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes des Landes Niedersachsen vom 07.08.1979 in der Fassung vom 08.05.1996 (PolNLVO v. 07.08.1979 in der Fassung v. 08.05.1996)
Nordrhein-Westfalen	Bearbeitung von Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung - RdErl. des Innenministeriums vom 06.11.2003. (RdErl. d. IM v. 06.11.2003 zu Sexualstraftaten)
Sachsen-Anhalt	Konzeption zur Bearbeitung von Jugendsachen- Gem. RdErlass des MI und MJ vom 7.7. 2004 und als Anlage die Leitlinien „ Bearbeitung von Jugendsachen in Verbindung mit jugendlichen Intensivtäter." (Konzeption zur Bearbeitung von Jugendsachen- Gem. RdErl. d. IM, JM v. 07.07.2004) und: (Konzeption zur Bearbeitung von Jugendsachen- Gem. RdErl. d. IM, JM v. 07.07.2004 – Anlage zur Behandlung v. Intensivtätern)
Saarland	1. Anwendung des beschleunigten Verfahrens – Gemeinsame Richtlinie des MdJ und des MdI vom 17. September/ 14. Oktober 1997. (Gem. Richtl. d. MdJ u. d. MdI zur Anwendung des beschleunigten Verfahrens v. 17.09./14.10.1997) 2. Saarländische Verordnung über die Hilfsbeamtinnen und Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft vom 11. Juli 1996. (Saarländische Verordnung über die Hilfsbeamtinnen und Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft vom 11.07.1996)

II. In den Niederlanden:

1. Zum Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverhalten

1.1. Richtlinie zur Prioritätensetzung bei DNA-Untersuchungen im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen vom 09.01.2001
(Beleidsregels – Opsporing/ bevoegheden (actueel); aanwijzing prioritering DNA-onderzoeken dd. 09.01.2001)

1.2. Richtlinie zur Verfolgung von Verkehrsstraftaten; Anweisung zum Ablauf der strafrechtlichen Untersuchungsmaßnahmen (Blut- und Atemanalyse) beim Fahren unter Einfluss bewußtseinstrübender Stoffe
(Beleidsregels – Verkeer (actueel); aanwijzing onderzoek rijden onder invloed dd.12.11.2002)

1.3. Richtlinie zum Strafverfahren- Tarife und Anwendungsvoraussetzungen für Verbrechen, Übertretungen sowie administrative Verkehrsverstöße des WAHV vom 01.01.2004
(Richtlijn voor strafvordering Tarieven en feitomschrijvingen voor misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften dd. 01.01.2004)

1.4. Verfügung des Justizministeriums über die Hilfsbeamtenstellung vom 05.04.2004
(Regeling hulpofficieren van justitie 2003, Stcrt. 66, pag. 12, dd. 05.04.2004)

2. Ministerielle Beschlüsse und Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft zum Einstellungsverhalten der Polizei

2.1. Richtlinie betreffend die Begrenzung der Transaktionsbefugnis vom 01.03.2000
(Aan wijzing begrenzing transactiebevoegdheid politie dd. 01.03.2000)

2.2. Richtlinie der Generalstaatsanwaltschaft zur Anwendung der Polizeitransaktion bei Ladendiebstahl und bei Unterschlagung vom 29.06.1999 (Aanwijzing politietransactie inzake envoudige winkeldiefstal en – verduistering dd. 29.06.1999),), erneuert durch die Richtlinie der Generalsstaatsanwaltschaft zur Anwendung der Polizeitransaktion bei einfachem Diebstahl und bei Unterschlagung vom 01.01.2004
(Aanwijzing politietransactie inzake eenvoudige diefstal en – verduistering dd. 01.01.2004)

2.3. Zum Fahren unter Alkoholeinfluss vom 01.juni 1999
(Aanwijzing inzake rijden onder invloed 1999, Stcrt. 116 dd. 01.06.1999)

2.4. Beschluss über die für Halt tauglichen Taten vom 25.01.1995, Stb.62 (Besluit aanwijzing Halt-feiten dd. 25.01.1995) ergänzt durch den Beschluss vom August 2003, Stb.341 in derselben Sache (besluit van augustus 2003, houdende wijzigingen van het Besluit aanwijzing Halt-feiten)

2.5. Richtlinie der Generalstaatsanwaltschaft zum Halt-Verfahren vom 01.12.04
(Anwijzing Halt-afdoening dd. 01.12.04)

2.6. Richtlinie der Generalstaatsanwaltschaft zur Verfahrensweise bei Drogendelikten vom 02.11.2000
(Beleidsregels – Drugs (actueel); aanwijzing opiumwet dd. 02.11.2000)

2.7. Transaktionsbeschluss vom 09.05.1994
(Transactiebesluit, dd. 09.05.1994, Stb.390)

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abschn.	Abschnitt
AK	Alternativkommentar
ALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
APO mD Pol M.-V.	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des mittleren Polizeivollzugsdienstes im Land Mecklenburg-Vorpommern
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
Aufl.	Auflage
AV	Allgemeinverfügung
BAK	Blutalkoholkonzentration
Bd.	Band
Bek.	Bekanntgabe
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshof in Strafsachen
BKA	Bundeskriminalamt

BMJ	Bundesjustizministerium
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CJIB	Centrale justitielle Incassobureau
d.	den, der
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
d.h.	das heißt
DJT	Deutscher Juristentag
DRB	Deutscher Richterbund
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
dt.	deutsch
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
einschl.	einschließlich
engl.	englisch
Erl.	Erlass
erz.	erzieherisch
etc.	et cetera
EuV-Delikte	Eigentums- und Vermögensdelikte
EV	Emminger Verordnung
f.	folgend(e)/ für
FAS	Frankfurter Arbeitskreis für Strafrecht
ff.	folgende
fhvr.	Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege
Fn.	Fußnote
franz.	französisch
GA	Goldthammers Archiv

gem./Gem.	gemäß/ gemeinsam
ggf.	gegebenenfalls
grds.	grundsätzlich
GStA	Generalsstaatsanwaltschaft
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVOBL	Gesetzes- und Verordnungsblätter
GWG	Geldwäschegesetz
hM	herrschende Meinung
HMdIuS	Hessisches Ministerium für Inneres und Soziales
HMdJ	Hessisches Ministerium der Justiz
Hrsg.	Herausgeber
HV	Hauptverfahren
IM	Innenministerium
i.R.d.	im Rahmen des, der
i.R.v.	im Rahmen von
IS	Innensenat
i.S.d	im Sinne des, der
JA	Juristische Arbeitsblätter
JGG	Jugendgerichtsgesetz
Jhd.	Jahrhundert
JM	Justizministerium
JS	Justizsenat
JugendstrafV	Jugendstrafverfahren
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KK-StPO	Karlsruher Kommentar zum Strafprozess
Kripo	Kriminalpolizei
KritV	Kritische Vierteljahresschrift
LaPo	Landespolizeidirektion
LKA	Landeskriminalamt

LR	Löwe-Rosenberg
Mat.	Materialien
MdILFuN	Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz
MdJ	Ministerium der Justiz
MdJuE	Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MFJWS	Ministerium für Justiz, Wirtschaft und Soziales
mg/l	Milligramm pro Liter
MI	Ministerium für Inneres
MIFAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MJBE	Ministerium für Justiz, Bildung und Europaangelegenheiten
MK	Kultusministerium
MS	Ministerium für Soziales
MschrKrim	Monatsschrift für Kriminologie
M.-V.	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
nied.	niedersächsisch
niederl.	niederländisch
NJ	Nederlandse Jurisprudentie (nur im niederl. Zusammenhang zitiert)
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue juristische Wochenschrift
nlStGB	Niederländisches Strafgesetzbuch
nlStPO	Niederländische Strafprozessordnung
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
OK	Organisierte Kriminalität

PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PolG	Polizeigesetz
poln.	polnisch
PolNLVO	Verordnung über die Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes des Landes Niedersachsen
RdErl.	Runderlass
RdSchreiben	Rundschreiben
RGBl	Reichsgesetzblatt
Richtl.	Richtlinie
RiStBV	Richtlinien zum Straf- und Bußgeldverfahren
Rn.	Randnummer
RO	Wet op de rechterlijke organisatie
RPflEG	Rechtspflegeentlastungsgesetz
RStGB	Reichsstrafgesetzbuch
RStPO	Reichsstrafprozessordnung
RV	Rundverfügung
S.	Seite, Satz
schwed.	schwedisch
SK-StPO	Systematischer Kommentar zur Strafprozessordnung
sog.	sogenannte(r)
StA	Staatsanwaltschaft
Staatsreg.	Staatsregierung
StÄG	Strafrechtsänderungsgesetz
Stb.	Staatsblad van het Koningrijk de Nederlanden
StGB	Deutsches Strafgesetzbuch
StPO	Deutsche Strafprozessordnung
StraFo	Strafverteidiger Forum
StrafV	Strafverfahren

Strct.	Staatscourant
StrRG	Strafrechtsreformgesetz
StV	Strafverteidiger
TOA	Täter-Opfer-Ausgleich
u.a.	unter anderem
u.s.w.	und so weiter
v.	vom/von
v.a.	vor allem
VerfahrensG	Verfahrensgesetz
vgl.	vergleiche
vglbar	vergleichbar
Vorbem.	Vorbemerkung
VwV	Verwaltungsvorschrift
WAHV	wet administratieve handhaving verkeers-voorschriften
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WVW	Wegeverkeerswet
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Literaturverzeichnis

Ahrens, Wilfried: Die Einstellung in der Hauptverhandlung gem. §§ 153 II, 153 a II StPO. Eine empirische Analyse über neue Formen der Bekämpfung der Bagatellkriminalität, Göttingen 1978
(Ahrens, Einstellung in der HV 1978, S.)

AK-StPO: Kommentar zur Strafprozessordnung – Reihe Alternativkommentar, Neuwied/Kriftel/Berlin 1992
(AK-StPO/Bearbeiter § Rn.)

Albrecht, Peter-Alexis: Perspektiven und Grenzen polizeilicher Kriminalprävention, Ebelsbach 1983
(Albrecht, Perspektiven 1983, S.)

Albrecht, Peter-Alexis/ Beckmann, Heinrich/ Frommel, Monika/ Goy, Alexandra/ Grünwald, Gerald/ Hannover, Heinrich/ Holtfort, Werner/ Ostendorf, Heribert: Strafrecht – ultima ratio? Baden-Baden 1992
(Albrecht, Strafrecht – ultima ratio? 1992, S.)

Ambos, Kai: Staatsanwaltschaftliche Kontrolle der Polizei, Verpolizeilichung des Ermittlungsverfahrens und organisierte Kriminalität, in: Jura 2003, 674 ff.
(Ambos Jura 03, S. 674 (S.))

Aschrott, P.F.: Der Entwurf einer StPO und Novelle zum GVG, kritisch besprochen–, S. 301ff./ u. Teil II: Legalitätsprinzip und Privatklage, S. 329ff., in: Beiträge zur Reform des Strafprozesses Bd. 1 (Hrsg.: Adickes, Frank; Lilienthal, Karl v.; Aschrott, P.F.; Liszt, Franz v.) Berlin 1909
(Aschrott, der Entwurf einer StPO und Novelle zum GVG, kritisch besprochen–, S. 301 ff./ Legalitätsprinzip und Privatklage, S. 329 ff.)

Aubusson de Cavarley, Bruno: The Prosecution Service Function within the French Criminal Justice System, in: Coping with Overloaded Criminal Justice Systems, S. 185 ff. (Hrsg.: Jehle, J.-M./ Wade, M.) Heidelberg 2006
(Aubusson de Cavarley, The Prosecution Service Function within the French Criminal Justice System, S. 185 (S.);
ders. Questionnaire France (Aubusson de Cavarley, Questionnaire France 2006, Part.), einsehbar unter www.kriminologie.uni-goettingen.de/pps.

Badura, Peter: Staatsrecht – Systematische Erläuterung des Grundgesetzes, 3. Auflage, München 2003
(Badura, Staatsrecht 2003, Kapitel)

Baumann, Jürgen: Grabgesang für das Legalitätsprinzip, in: ZRP 1972, S. 273 ff.
(Baumann ZRP 72, 273 (S.))

Bendel, Ewald: BMJ-Bericht: Beschluss 9-1 zur Einführung eines Strafgeldes, Erörterungen in der Kommissionssitzung des BMJ am 12/13.04.1999 (BMJ- Bericht: Bendel, Beschluss 9-1 zur Einführung eines Strafgeldes)

Beulke, Werner: Strafprozessrecht, 7. Auflage, Heidelberg 2004 (Beulke, Strafprozessrecht 2004, Rn.)

Blom, Martine/ Smit, Paul: The Prosecution Service Function within the Dutch Criminal Justice System, in: Coping with Overloaded Criminal Justice Systems, S. 237 ff. (Hrsg.: Jehle, J.-M./Wade, M.)
(Blom/Smit, The Prosecution Service Function within the Dutch Criminal Justice System, S. 237 (S.);
dies. Questionnaire Netherlands, einsehbar unter www.kriminologie.uni-goettingen.de/pps (Blom/Smit, Questionnaire Netherlands 2006, Part)

Braasch, Hans-Joachim/Köhn, Klaus/Kommoß, Klaus/Winkelmann, Otto-H.: Gesetzesungehorsam der Justiz – eine kriminologische Untersuchung, Lübeck 1997
(Braasch, Gesetzesungehorsam der Justiz 1997, S.)

Bräutigam, Margarete: Probleme der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft, in: DRiZ 1992, S. 214 ff.
(Bräutigam DRiZ 92, S. 214 (S.))

Brunner, Rudolf/Dölling, Dieter: Kommentar zum Jugendgerichtsgesetz, 11. Auflage, Berlin/New York 2002
(Brunner/Dölling, §/Rn.)

Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland Wiesbaden
(Tabelle der PKS Berichtsjahr (Hrsg.: BKA Wiesbaden))

Carsten, Ernst: Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart – Ein Beitrag zur Reform des Strafprozesses, Breslau 1932
(Carsten, Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland 1932, S.)

Cleiren, C.P.M./Nijboer, J.F.: Strafrecht. Tekst en Commentar, 4. Auflage, Deventer 2002
(Verfasser in Cleiren/Nijboer Strafrecht. Tekst en Commentar 2002, Art., S.)

Van Daele, Dirk: Het openbaar ministerie en de afhandeling van strafzaken in Nederland, Leuven 2003
(V. Daele, Het openbaar ministerie 2003, S.)

Dähn, Gerd: Probleme des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, in: JA 1979, S. 363 ff.
(Dähn JA 79, S. 363 (S.))

Däubler-Gmelin, Herta: Erweiterung des Sanktionssystems, in dem Beitrag zu den Schwerpunkten der Rechtspolitik in der neuen Legislaturperiode, in: ZRP 1999, S. 81 ff.
(Däubler-Gmelin ZRP 99, S. 81 (S.))

Deutscher Richterbund: Strafverfolgung gehört zur Justiz – Pressemitteilung vom 20. November 1998
(DRB, Pressemitteilung vom 20. November 1998)

Döhring, Silke: Ist das Strafverfahren vom Legalitätsprinzip beherrscht? Frankfurt am Main 1999
(Döhring, Ist das Strafverfahren vom Legalitätsprinzip beherrscht? 1999, S.)

Döhring, Erich: Die deutsche Staatsanwaltschaft in ihrer geschichtlichen Entwicklung, in: DRiZ 1958, S. 282 ff.
(Döhring DRiZ 58, S. 282 (S.))

De Doelder, Hans: The Public Prosecution Service in the Netherlands, in: The European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice Band 8/3, Kluwer Netherlands 2000, S. 187 ff.
(De Doelder, The Public Prosecution Service in the Netherlands 2000, S. 187 (S.))

Dölling, Dieter: Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip, BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden 1987
(Dölling, Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip 1987, S.)

Eisenberg, Ulrich/Conen, Stefan: § 152 II StPO: Legalitätsprinzip im gerichtsfreien Raum?, in: NJW 1998, S. 2241 ff.
(Eisenberg/Conen NJW 98, S. 2241 (S.))

Elsner, Beatrix/Peters, Julia: The Prosecution Service Function within the German Criminal Justice System, in: Coping with Overloaded Criminal Justice Systems, S. 207 ff. (Hrsg.: Jehle, J.-M./Wade, M.) Heidelberg 2006
(Elsner/Peters, The Prosecution Service Function within the German Criminal Justice System, S. 257 (S.));
dies.: Questionnaire Poland, einsehbar unter www.kriminologie.uni-goettingen.de/pps
(Elsner/Peters, Questionnaire Germany 2006, Part.)

Elsner, Beatrix: Polizei und Staatsanwaltschaft in Europa Konkurrenz, Kontrolle oder Kooperation?, in: Einflüsse von Globalisierung und Europäisierung auf die Polizei- Schriften zur Empirischen Polizeiforschung (Hrsg.: Bernhard Frevel und Hans-Joachim Asmus), Frankfurt am Main 2008, S. 129 ff.;

Elsner, Beatrix/Josef Zila/Paul Smit: Police Case-Ending Possibilities within Criminal Investigations, in: Prosecution and Diversion within Criminal Justice Systems

in Europe, (Hrsg: Wade M/ Jehle J-M), double issue of the European Journal on Crime and Criminal Policy Research, New York 2008

Elsner, Beatrix/Josef Zila/Chris Lewis: The Police Prosecution Service Relationship within Criminal Investigations, in: Prosecution and Diversion within Criminal Justice Systems in Europe (Hrsg: Wade M/ Jehle J-M), double issue of the European Journal on Crime and Criminal Policy Research, New York 2008

Erb, Volker: Legalität und Opportunität, Berlin 1999
(Erb, Legalität und Opportunität 1999, S.)

Eser, Albin: Entwicklung des Strafverfahrensrechts in Europa – Orientierung an polizeilicher Effektivität oder an rechtstaatlichen Grundsätzen?, in: ZStW 108 (1996), S. 86 ff. (Eser ZStW 108 (96), S. 86 (S.))

Feest, Johannes/Blankenburg, Erhard: Definitionsmacht der Polizei – Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion, Düsseldorf 1972
(Feest/Blankenburg, Definitionsmacht der Polizei 1972, S.)

Fezer, Gerhard: Vereinfachtes Verfahren ohne Schuldspruch (§ 153a StPO), in: ZStW 106 (1994), S. 22 ff.
(Fezer ZStW 106 (94), S. 22 (S.))

Fijnaut, Cyrille/Van Daele, Dirk: Zum Einstellungsverhalten der Staatsanwaltschaft in Belgien, Deutschland und in den Niederlanden – Ergebnisse einer ländervergleichenden Analyse –, in: Das Ermittlungsverhalten der Polizei und die Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften Bestandsaufnahme, Erfahrungen und Perspektiven, in: KrimZ Bd.28, S. 207 ff.
(Hrsg.: Geisler, Claudius) Wiesbaden 1999(Fijnaut/V. Daele, Zum Einstellungsverhalten der Staatsanwaltschaften 1999, S.)

Frankfurter Arbeitskreis Strafrecht: Müssen Rolle und Aufgaben der Staatsanwaltschaft neu definiert werden?, in: StV 2000, S. 460 ff.
(FAS StV 00, S. 460(S.))

Frommel, Monika: „Statuspolitik statt Problemlösung“ Richtlinien der Länder zur Polizeidiversion, in: Neue Kriminalpolitik 1998, S. 7
(Frommel, Neue Kriminalpolitik 98, S. 7)

Fünfsinn, Helmut: Die Zumessung der Geldauflage nach § 153 a I Nr.2 StPO, in: NStZ 1987, S. 97 ff.
(Fünfsinn NStZ 87, S. 97 (S.)

Funk, Albrecht: Polizei und Rechtsstaat: die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preußen 1848-1918, Frankfurt am Main 1986
(Funk, Polizei und Rechtsstaat 1986, S.)

Glaser, Julius: Handbuch des Strafprozesses Band I, Leipzig 1883
(Glaser, Handbuch des Strafprozesses Bd. I 1883, S.)

Goeckenjan, Ingke: Neuere Tendenzen in der Diversion, Berlin 2005
(Goeckenjan, Neuere Tendenzen in der Diversion 2005, S.)

Görgen, Friedrich: Strafverfolgungs – und Sicherheitsauftrag der Polizei – das organisationsrechtliche Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei, in: ZRP 1976, S. 62 ff.
(Görgen ZRP 76, S. 62(S.))

Gössel, Karl Heinz: Überlegungen zur Bedeutung des Legalitätsprinzips im rechtsstaatlichen Verfahren, in: Festschrift für Hanns Dünnebier zum 75. Geburtstag am 12.06.1982 (Hrsg.: Hanack, Ernst-Walter, Rieß, Peter, Wendisch, Günther), S. 121 ff. Berlin/New York 1982
(Gössel, Überlegungen zur Bedeutung des Legalitätsprinzips 1982, S. 121 (S.))

Gössel, Karl Heinz: Überlegungen über die Stellung der Staatsanwaltschaft im rechtsstaatlichen Strafverfahren und über ihr Verhältnis zur Polizei, in: GA 1980, S. 325 ff.
(Gössel GA 80, S. 325 (S.))

Grote, Christian: Diversion im Jugendstrafrecht Wiesbaden 2006
(Grote, Diversion im Jugendstrafrecht 2006, S.)

Gruszczynska, Beata/Kremplewski, Andrzej: Questionnaire Poland, einsehbar unter www.kriminologie.uni-goettingen.de/pps
(Gruszczynska, Questionnaire Poland 2006, Part.),

Gruszczynska, Beata/Kremplewski, Andrzej/ Bulenda, Teodor/Sobota, Piotr: The Prosecution Service Function within the Polish Criminal Justice System, in: Coping with Overloaded Criminal Justice Systems, S. 257 ff. (Hrsg.: Jehle, J.-M./Wade, M.) Heidelberg 2006
(Gruszczyska/Kremplewski/Bulenda/Sobota, The Prosecution Service Function within the English Criminal Justice System, S. 257 (S.))

Habel, Burkhard: Möglichkeiten einer Reform des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren, Göttingen 1982
(Habel, Reform des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei 1982, S.)

Hahn, C.: Die gesamten Materialien zu dem Gerichtsverfassungsgesetz und dem Einführungsgesetz zu demselben vom 27. Januar 1877, Berlin 1879
(Hahn, Mat. GVG 1879, S.)

Hamm, Rainer: Strafverfolgung recht und billig, in: NJW 1996, S. 236 ff.
(Hamm NJW 96, S. 236 (S.))

Hammer, Ursula: „Wunderwaffe Strafgeld?“, in: DRiZ 1999, S. 206 f.
(Hammer, DRiZ 99, 206 (S.))

Heghmanns, Michael: Verfolgungsdefizite und polizeiliche Ahndungskompetenzen, in: ZRP 2001, S. 553 ff.
(Heghmanns ZRP 01, S. 553 (S.))

Helmken, Dierk: Staatsanwaltschaft und Polizei, in: Kriminalistik 1979, S. 138 ff.
(Helmken Kriminalistik 79, S. 138 (S.))
ders.: „Das Verhältnis Staatsanwaltschaft – Polizei im Spiegel rechtssoziologischer Forschung“, in: Kriminalistik 1981, S. 303 ff.
(Helmken Kriminalistik 1981, S. 303 (S.))

Hertwig, Volker: Die Einstellung von Strafverfahren wegen Geringfügigkeit – eine empirische Analyse der Handhabung der §§ 153, 153 a StPO in der staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Praxis, Göttingen 1982
(Hertwig, Die Einstellung von Strafverfahren wegen Geringfügigkeit 1982, S.)

Herzler, Jürgen: Das Beschleunigte Strafverfahren – ein notwendiger Schritt auf dem richtigen Weg, in: NJ 2000, S. 399 ff.
(Herzler NJ 00, S. 399 (S.))

v. Hippel, Robert: Der deutsche Strafprozess, Marburg 1941 (v. Hippel, Der deutsche Strafprozess 1941, S.)

Hirsch, Hans-Joachim: Wiedergutmachung des Schadens im Rahmen des materiellen Strafrechts, in: ZStW 102 (1990), S. 534 ff.
(Hirsch ZStW 102 (90), S. 534 (S.))

v. Holtzendorff, Franz: Die Umgestaltung der Staatsanwaltschaft vom Standpunkt unabhängiger Strafjustiz und der Entwurf einer Strafprozessordnung für den preußischen Staat Berlin 1865
(Holtzendorff, Umgestaltung der Staatsan-waltschaft 1865, S.)

Horstmann, Markus: Die Präzisierung und Kontrolle von Opportunitätseinstellungen, Berlin 2002 (Horstmann, Präzisierung 2002, S.)

Ipsen, Jörn: Staatsrecht I (Staatsorganisationsrecht), 16. Auflage, Neuwied/Kriftel 2004
(Ipsen, Staatsrecht I 2004, Rn.)

Jahrreiß, Hermann: Zum Ruf nach dem sog. Kronzeugen, in Festschrift für Richard Lange zum 70. Geburtstag, S. 765 ff. (Hrsg.: Günther Warda, Heribert Waider, Reinhard von Hippel, Dieter Meurer) Berlin/New York 1976 (Jahrreiß, Zum Ruf nach dem Kronzeugen 1976, S. 765 (S.))

Jasch, Michael: Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht: Strafverfahrensabschluss und Polizei in Deutschland und England, books on demand 2003
(Jasch Perspektiven Polizeilicher Entscheidungsmacht 2003, S.);
ders.: Police Cautioning – ein Modell für Deutschland?, in Polizeispiegel 1993,

S. 15 ff.
(Jasch Polizeispiegel 93, S. 15 (S.));
ders.: Anregungen für das deutsche Strafverfahren aus England – Polizeiliche Erledigung von Bagatellverfahren, in NRW 2004, S. 1077 ff.
(Jasch NJW 04, S. 1077 (S.))

Jehle, Jörg-Martin: Die Funktion der Staatsanwaltschaft im europäischem Vergleich-Skizze eines empirischen Forschungsprojektes, in: Strafrecht, Biorecht und Rechtsphilosophie, Festschrift für Hans-Ludwig Schreiber, S. 173 ff. München 2000
(Jehle, Die Funktion von Staatsanwaltschaften, Festschrift f. Schreiber 2003, S.);
ders.: Prosecution in Europe: Varying Structures, Convergent Trends, European Journal of Criminal Policy and Research (Volumne 8) 2000, S. 27 ff.
(Jehle, Prosecution in Europe 2000, S.)

Jehle, Jörg-Martin/Josef Zila/Paul Smit: The Public Prosecutor as Key-Player: Prosecutorial Case-Ending Decisions, in: Prosecution and Diversion within Criminal Justice Systems in Europe (Hrsg: Wade M/ Jehle J-M), double issue of the European Journal on Crime and Criminal Policy Research, New York 2008

Jehle, Jörg-Martin/Wade, Marianne, Elsner, Beatrix: Prosecution and Diversion within Criminal Justice Systems in Europe. Aims and Design of a Comparative Study in: Prosecution and Diversion within Criminal Justice Systems in Europe (Hrsg: Wade M/ Jehle J-M), double issue of the European Journal on Crime and Criminal Policy Research, New York 2008

Jehle, Jörg-Martin: Die wachsende Bedeutung außergerichtlicher Erledigung von Strafverfahren im europäischen Vergleich, in: Jehle J.-M, Lipp V, Keiichi Yamanaka (Ed.) Rezeption und Reform im japanischen und deutschen Recht, S. 207-222

Jehle, Jörg-Martin/ Wade, Marianne: Coping With Overloaded Criminal Justice Systems Heidelberg 2006
(Jehle/Wade Coping With Overloaded Criminal Justice Systems 2006, S.)

Jeutter, Friedrich: Sinn und Grenzen des Legalitätsprinzips im Strafverfahren, München 1976
(Jeutter, Sinn und Grenzen des Legalitätsprinzips 1976, S.)

Jung, Heike: Legalität und Opportunität im Strafverfahren, in: Recht und Gesetz im Dialog III (Hrsg.: H. Prütting) Köln/Berlin/Bonn/München 1986
(Jung, Legalität und Opportunität 1986, S.)

Kaiser, Eberhard: Zuständigkeitsprobleme zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verbrechensbekämpfung, in: NJW 1972, S. 14 ff.
(Kaiser NJW 72, S. 14 (S.))

Kaiser, Günther: Möglichkeiten der Bekämpfung von Bagatellkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland, in: ZStW 90 (78), S. 877 ff.
(Kaiser ZStW 90 (78), S. 877 (S.))

Kapahnke, Ulf: Opportunität und Legalität im Strafverfahren: Strafverfolgungsverzicht durch die Staatsanwaltschaft gem. §§ 154, 154 a StPO nach der Neufassung durch das Strafverfahrensänderungsgesetz 1979, Tübingen 1982
(Kapahnke, Opportunität und Legalität im Strafverfahren 1982, S.)

Karlsruher Kommentar zur StPO: Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz (Hrsg.: Pfeiffer, Gerd), 5. Auflage, München 2003
(KK-StPO, § Rn.)

Kerl, Hermann-Jürgen: Staatsanwaltschaft und Polizei, in: DRiZ 1985, S. 3 ff.
(Kerl DRiZ 85, S. 3 (S.));
ders.: Das Opportunitätsprinzip als Magd des Legalitätsprinzips, in: ZRP 1986, S. 312 ff.
(Kerl ZRP 86, S. 312 (S.))

Kersten, Joachim: Polizisten als „Straßenarbeiter" und Polizeiforschung, in: Neue Kriminalpolitik 2004, S. 148 ff.
(Kersten Neue Kriminalpolitik 04, S. 148 (S.))

Knemeyer, Franz-Ludwig/Deubert, Michael: Kritische Überlegungen zum Verhältnis Staatsanwaltschaft–Polizei/Polizei–Staatsanwaltschaft, in: NJW 1992, S. 3131 ff.
(Knemeyer/Deubert NJW 92, S. 3131 (S.))

Knemeyer, Franz-Ludwig: Staatsanwaltschaft und Polizei, in: Recht und Kriminalität: Festschrift für Krause, F.-W. 1990, S. 471 ff.
(Hrsg.: Schlüchter, Ellen), Köln/Berlin/Bonn/München 1990
(Knemeyer, Staatsanwaltschaft und Polizei 1990, S. 471 (S.))

Krey, Volker: Strafverfahrensrecht Bd. 1 Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1988
(Krey, Strafverfahrensrecht Bd. 1 1988, Rn.)

Kunz, Karl-Ludwig: Die Einstellung wegen Geringfügigkeit durch die Staatsanwaltschaft – eine empirische Untersuchung in kriminalpolitischer Absicht, Athenäum 1980
(Kunz, Einstellung wegen Geringfügigkeit 1980, S.);
ders.: Das strafrechtliche Bagatellprinzip. Eine strafrechtsdogmatische und

kriminalpolitische Untersuchung, Berlin 1984
(Kunz, Bagatellprinzip 1984, S.)

Kühne, Hans-Heiner: Strafprozessrecht – eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Strafverfahrensrechts, 6. Auflage, Heidelberg 2003
(Kühne, Strafprozessrecht 2003, Rn.)

Kürzinger, Josef: Private Strafanzeige und polizeiliche Reaktion, Berlin 1978
(Kürzinger, Private Strafanzeige und polizeiliche Reaktion 1978, S.)

Kramer, Helmut: Willkürliche oder kontrollierte Warenhausjustiz ?, in: NJW 1976, S. 1607 ff.
(Kramer NJW 76, S. 1607 (S.))

Kreuzer, Arthur: Definitionsprozesse bei Tötungsdelikten, in: Kriminalistik 1982, S. 428-430, 455, 491-495
(Kreuzer Kriminalistik 82, S.)

Landau, Herbert /Fünfsinn, Helmut: Polizeiliches Strafgeld als Reaktion auf den Ladendiebstahl – Der neueste Weg zur Entkriminalisierung, in: ZRP 2001, S. 5ff.
(Landau/Fünfsinn ZRP 01, S. 5(S.)

Lewis, Christopher: The Prosecution Service Function within the English Criminal Justice System, in: Coping with Overloaded Criminal Justice Systems, S. 151 ff. (Hrsg.: Jehle, J.-M./Wade, M.) Heidelberg 2006
(Lewis, The Prosecution Service Function within the English Criminal Justice System, S. 151 (S.));
ders.: Questionnaire England & Wales, einsehbar unter www.kriminologie.uni-goettingen.de/pps
(Lewis, Questionnaire England & Wales 2006, Part)

Liebl, Karlhans/ Ohlemacher, Thomas: Empirische Polizeiforschung: Forschung in, für und über die Polizei, S. 7 ff., in: Empirische Polizeiforschung – Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld, Herbolzheim 2000
(Liebl/Ohlemacher 2000, S.)

Lilie, Hans: Das Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren, in: ZStW 106 (1994), S. 624 ff.
(Lilie ZStW 94, S. 624 (S.))

Löwe-Rosenberg Kommentar: §§ 112- 212 StPO (25. Auflage) Berlin/ New York 1984-1989 Band 2 §§ 112- 212b (23. Auflage) Berlin/New York 1976-1980
(LR/Bearbeiter/§/Rn.)

Männlein, Ulrike: Empirische und kriminalpolitische Aspekte zur Anwendung der Opportunitätsvorschriften §§ 153, 153 a StPO durch die Staatsanwaltschaft, Bielefeld 1992
(Männlein, Anwendung der Opportunitätsvorschriften §§ 153, 153 a StPO 1992, S.)

Marquard, Hanno: Die Entwicklung des Legalitätsprinzips- ein historisch-empirischer Beitrag zur Gesetzgebung, Mannheim 1982
(Marquard, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1982, S.)

Maunz, Theodor/ Dürig, Günter (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz Loseblattsammlung, Stand: 43. Ergänzungslieferung Febr. 2004 München
(Maunz-Dürig/ Bearbeiter Art/Abschnitt/ Rn.)

*Meyer-Goßner, Lutz:*Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG und Nebengesetzen, 47. Auflage, München 2004
(Meyer-Goßner §/Rn.)

Mittermaier, C.J.A.: Referat zum Thema Legalitätsprinzip und Ausdehnung der Privatklage in Aschrott, P.F., Reform des Strafprozesses Berlin 1906, S. 148 ff.
(Mittermaier, Legalitätsprinzip und Ausdehnung der Privatklage 1906, S. 148 (S.);
dies.: Die Gesetzgebung und Rechtsübung über Strafverfahren nach ihrer neuesten Fortbildung, Erlangen 1856
(Mittermaier, Die Gesetzgebung und Rechtsübung über Strafverfahren 1856, S.)

Ohlemacher, Thomas: Die Polizei in schwierigem Gelände: Ein Plädoyer für eine veränderte Perspektive und neue empirische Projekte, in: MschrKrim. 83, S. 1 ff.
(Ohlemacher MschrKrim. 83, S. 1 (S.));
ders.: Empirische Polizeiforschung in der BRD: Schwerpunkte und Desiderata, S. 183 ff., in: PFA Schriftenreihe, Polizeiliche Handlungslehre - Polizeiwissenschaft 1+2/00
(Ohlemacher , Schwerpunkte und Desiderata, S. 183 ff. (S.))

Ohlemacher, Thomas/Bosold, Christiane/Pfeiffer, Christian: Polizei im Wandel: eine geplante empirische Analyse zur Arbeitssituation von Polizeibeamten und – Beamtinnen in Niedersachsen, S. 220 ff., in: Empirische Polizeiforschung – Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfel (Hrsg.: Liebl, Karlhans/Ohlemacher, Thomas), Herbolzheim 2000
(Ohlemacher/Bosold/Pfeiffer, Polizei im Wandel 2000, S.)

Ostendorf, Heribert: „Polizeiliches Strafgeld – Auflösung des Gewaltenteilungsprinzips“, in: Neue Kriminalpolitik 1999, S. 7
(Ostendorf Neue Kriminalpolitik 99, S. 7);

ders.: Kommentar zum Jugendgerichtsgesetz 6. Auflage Köln/Berlin/Bonn/München 2003
(Ostendorf JGG § Rn.)

Pakes, Francis J.: The Positioning of the prosecution service in the Netherlands and England and Wales: Lessons from one extreme to another, in Liverpool Law Review 21, S. 261 ff. Liverpool 1999
(Pakes, The Positioning of the Prosecution Service 1999, S.)

Peters, Julia Negotiated Case-Settlements in: Prosecution and Diversion within Criminal Justice Systems in Europe (Hrsg: Wade M/ Jehle J-M), double issue of the European Journal on Crime and Criminal Policy Research, New York 2008

Peters, Karl: Strafprozess: ein Lehrbuch, 2. Auflage, Karlsruhe 1966
(Peters StPO (2. Auflage) §/ S.)
ders.: Strafprozess: ein Lehrbuch, 4. Auflage, Heidelberg 1985
(Peters StPO (4. Auflage), S.)

Pfeiffer, Gerd: Strafprozessordnung – Kommentar, 5. Auflage, München 2005
(Pfeiffer §/Rn.)

Pott, Christine: Die Außerkraftsetzung der Legalität durch das Opportunitätsdenken in den Vorschriften der §§ 154, 154 a StPO, Frankfurt am Main 1996
(Pott, Die Außerkraftsetzung der Legalität durch das Opportunitätsdenken 1996, S.)

Priebe, Klaus: Zur Kodifizierung der „Bagatellkriminalität“ in Deutschland und Europa, Grasberg bei Bremen 2005
(Priebe, Zur Kodifizierung der „Bagatellkriminalität“ 2005, S.)

Rautenberg, Erardo Cristoforo: Die Reform des strafrechtlichen Sanktionssystems, in: Neue Justiz 1999, S. 449 ff.
(Rautenberg NJ 99, S. 449 (S.))

Resch, Wolfgang J.: Alternativen zur Jugendstrafe in der Praxis Ein Vergleich der bundesdeutschen Brücke-Projekte mit dem niederländischen HALT-Projekten und„alternative Sanktionen“, Bonn Godesberg 1992
(Resch, Alternative zur Jugendstrafe in der Praxis 1992, S.)

Richter, Erich: Die Entwicklung des Legalitätsprinzips, Göttingen 1925
(Richter, Entwicklung des Legalitätsprinzips 1925, S.)

Rieß, Peter: Die Zukunft des Legalitätsprinzips, in: NStZ 1981, S. 2 ff.
(Rieß NStZ 81, S. 2 (S.));
ders.: Rieß, Peter Entwicklung und Bedeutung der Einstellungen nach § 153 a StPO, in: ZRP 1983, S. 93 ff.
(Rieß ZRP 83, S. 93 (S.));

ders.: Vereinfachte Verfahrensarten für die kleinere Kriminalität, in Strafprozess und Reform, (Hrsg.: H.-L. Schreiber), Neuwied/Darmstadt 1979
(Rieß, Vereinfachte Verfahrensarten 1979, S.)

Römer, Josef: Zukünftige rechtliche Ausgestaltung des Verhältnisses Staatsanwaltschaft – Polizei- aus der Sicht der Justiz, in: Kriminalistik 1979, S. 275 ff.
(Römer Kriminalistik 79, S. 275 (S.))

Roxin, Claus: Strafverfahrensrecht, 25. Auflage, München 1998
(Strafverfahrensrecht § Rn.) ders. in Recht und soziale Wirklichkeit im Strafverfahren, in Kriminologie und Strafverfahren (Hrsg.: Göppinger/Kaiser), Stuttgart 1976 (Roxin, Recht und soziale Wirklichkeit 1976, S.);
ders.: Rechtsstellung und Zukunftsaufgaben der Staatsanwaltschaft, Vortrag anlässlich einer Feier zum 100jährigen Bestehen der Hamburger Staatsanwaltschaft, in: DRiZ 1969, S. 385 ff.
(Roxin DRiZ 69, S. 385 (S.));
ders.: Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft damals und heute, in: DRiZ 1997, S. 109 ff.
(Roxin DRiZ 97, S. 109 (S.))

Rudolphi, Hans-Joachim: Strafprozess im Umbruch – eine Bilanz der strafverfahrensrechtlichen Reformen seit Kriegsende, in: ZRP 1976, S. 165 ff.
(Rudolphi ZRP 76, S. 165 (S.))

Rüping, Hinrich: Das Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei – Zum Problem der Einheit der Strafverfolgung, in: ZStW 95 (83), S. 894 ff.
(Rüping ZStW 95 (83), S. 894 (S.))

Rzepka, Dorothea: Polizei und Diversion- Das Bielefelder Modell der Informations-vermittlung, Frankfurt am Main 1993 (Rzepka, Polizei und Diversion 1993, S.)
dies.: Das Strafverfahren in den Händen der Polizei – Ist-Zustand und Kriminalpolitische Vision, in: Kritische Vierteljahresschrift 1999, S. 312 ff.
(Rzepka KritV 99, S. 312/328 ff. (S.))

Satzger, Helmut: Chancen und Risiken einer Reform des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens – Gutachten C zum 65. Juristentag, Bonn 2004
(Satzger, Gutachten zum 65. Juristentag 2004, S.)

Sauter, Alfred: Das Strafgeldvorhaben der neuen Koalition- das „ trojanische Pferd“ zur Entkriminalisierung, in: Recht und Politik 1999, S. 19 ff.
(Sauter Recht und Politik 99, S. 19 (S.))

Schaefer, Hans Christoph: Sanktionsbefugnisse für die Polizei, in: NJW 1999, S. 543 ff. (Schaefer NJW 99, S. 543 (S.));
ders.: Verpolizeilichung des Ermittlungsverfahrens – Entmachtung der

Staatsanwaltschaft, in: StraFo 2002, S. 118 ff.
(Schaefer StraFo 2002, S. 118 (S.))

Schaffstein, Friedrich/ Beulke, Werner: Jugendstrafrecht eine systematische Darstellung, 14. Auflage, Stuttgart 2002
(Schaffstein/Beulke Jugendstrafrecht 2002, S.)

Schlachetzki, Nikolas: Die Polizei – Herrin des Strafverfahrens? Eine Analyse des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei, Köln 2003
(Schlachetzki, Polizei - Herrin des Strafverfahrens? 2003, S.)

Schmidt, Eberhard: Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege, 2. unveränderter Nachdruck der 3. Auflage, Göttingen 1995
(Schmidt, Geschichte der Strafrechtspflege 1995, S.)
ders.: Die Rechtstellung der Staatsanwaltschaft, in: MDR 1951, S. 1 ff.
(Schmidt MDR 51, S. 1 (S.));
ders.: Lehrkommentar zur StPO Band I, Göttingen 1952
(Schmidt StPO Rn.)

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz: Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, Neuwied; Kriftel 1999
(Schmidt-Bleibtreu/Klein Kommentar zum GG, Rn.)

Schmidt-Ernsthausen: Referat zum Thema Legalitätsprinzip und Ausdehnung der Privatklage in Aschrott, P.F., Reform des Strafprozesses Berlin 1906, S. 162 ff.
(Schmidt-Ernsthausen Referat zum Thema Legalitätsprinzip und Ausdehnung der Privatklage 1906, S. 162 (S.))

Schmidhäuser, Eberhard: Freikaufverfahren mit Strafcharakter im Strafprozess?, in: JZ 1973, S. 529 ff.
(Schmidhäuser JZ 73, S. 529 (S.))

Schmidt-Jortzig, Edzard: Möglichkeiten einer Aussetzung des strafverfolgerischen Legalitätsprinzips bei der Polizei, in: NJW 1989, S. 129 ff.
(Schmidt-Jortzig NJW 89, S. 129 (S.))

Schöch, Heinz: Die Rechtsstellung des Verletzten im Strafverfahren, in: NStZ 1984 385 ff.
(Schöch NStZ 84, 385 (S.))

Scholler, Heinrich/ Broß, Siegfried: Grundzüge des Polizei- und Ordnungsrechts, 2. Auflage, Heidelberg 1978
(Scholler/Broß, Polizei- und Ordnungsrecht 1978, S.)

Scholten, Hans-Joseph: Strafprozessordnung der Niederlande (Wetboek van Strafvordering) Freiburg im Breisgau 2003
(Scholten, StPO der Niederlande 2003, S.)

*Scholten, Hans-Joseph/ten Siethoff, Frank G.A.:*Jugendstrafe und Jugendstrafvollzug in den Niederlanden, S. 565 ff. Teilband 1 (Hrsg.: Dünkel, Frieder/ Meyer. Klaus) Freiburg im Breisgau1985
(Scholten/ten Siethoff, in: Dünkel, Frieder, Jugendstrafe und Jugendstrafvollzug 1985, S. 565 (S.))

Schröder, Lars-Hendrik: Das verwaltungsrechtlich organisatorische Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft, Frankfurt am Main 1996
(Schröder, Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft 1996, S.)

Schürer, Karl-Heinz: Die Entwicklung des Legalitätsprinzips seit der Emmingerschen Verordnung, Hamburg 1965
(Schürer, Entwicklung des Legalitätsprinzips seit EV 1965, S.)

Sessar, Klaus: Rechtliche und soziale Prozesse einer Definition der Tötungskriminalität, Freiburg im Breisgau 1981
(Sessar, Rechtliche und soziale Prozesse einer Definition der Tötungskriminalität 1981, S.)

Sprenger, Wolfgang/Fischer, Thomas: Verbesserte Verfolgung des Ladensdiebstahls – Eine Zwischenbilanz des sächsischen Verfahrensmodells, in: ZRP 2001, S. 241 ff.
(Sprenger/Fischer ZRP 01, S. 241 (S.));
dies.: Verbesserte Verfolgung des Ladendiebstahls – Sächsisches Alternativmodell zum „Strafgeld“, in: DRiZ 2000, S. 111 ff.
(Sprenger/Fischer DRiZ 00, S. 111 (S.))

Statistisches Bundesamt: Rechtspflege – Staatsanwaltschaften; Staatsanwaltsstatistik des statistische Bundesamtes mit jährlicher Erscheinungsfolge, Wiesbaden
(Tabelle der Staatsanwaltschaft-Statistik, Erhebungsjahr; Wiesbaden)

Steffen, Wiebke: Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit aus der Sicht des späteren Strafverfahrens, Wiesbaden 1976 (Steffen Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit 1976, S.);
dies.: „Das Verhältnis Staatsanwaltschaft – Polizei im Spiegel rechtssoziologischer Forschung“, in: Kriminalistik 1981, S. 429 ff.
(Steffen Kriminalistik 81, S. 429 (S.))

Steffen, Wiebke/Polz, Siegfried: Familienstreitigkeiten und Polizei; Befunde und Vorschläge zur polizeilichen Reaktion auf Konflikte im sozialen Nahraum; München 1991
(Steffen/Polz, Familienstreitigkeiten und Polizei 1991, S.)

Stein, Sibyl: Ein Meilenstein für das europäische „ne bis in idem“, in: NJW 2003, S. 1162 ff.
(Stein NJW 03, S. 1162 (S.))

Stock, Jürgen / Kreuzer, Arthur: Drogen und Polizei – eine kriminologische Untersuchung polizeilicher Rechtsanwendung, Bonn 1996
(Stock/Kreuzer, Drogen und Polizei 1996, S.)

Stock, Jürgen: Tagungsbeitrag zum Thema „Empirische Polizeiforschung" der Sektion soziale Probleme und Kontrolle der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Fachhochschule der Polizei Sachsen und des KFI Niedersachsen vom 07.09.1999
(Stock, Empirische Polizeiforschung 1999, S.)

Streng, Franz: Modernes Sanktionsrecht?, in: ZStW 111 (99), S. 827 ff.
(Streng ZStW 111 (99), S. 827 (S.))

Systematischer Kommentar – StPO: Systematischer Kommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz (Hrsg.: Rudolphi, Hans-Joachim u.a.) Neuwied/Kriftel/Berlin 1986 ff. (Loseblattsammlung, Stand)
(SK-StPO/Bearbeiter/§/Rn.)

Tak, Peter J.P.: The Dutch Prosecution Service, S. 355 ff.in Tasks and Powers of the Prosecution Service in the EU Member States, Nijmegen 2004
(Tak, The Dutch Prosecution Service 2004, S.);
ders.: Das Ermittlungsverfahren in den Niederlanden, in: ZStW 112 (00), S. 171 ff.
(Tak ZStW 112 (00), S. 171 (S.));
ders.: Zulässigkeit und Voraussetzungen besonderer Ermittlungsmaßnahmen in den Niederlanden, in: ZStW 112 (00), S. 693 ff.
(Tak ZStW 112 (00), S. 693 (S.));
ders.: The Dutch Criminal Justice System, Den Haag 2003
(Tak, The Dutch Criminal Justice System 2003, S. 27 f.)

Uhlig, Sigmar: Die Polizei- Herrin des Strafverfahrens? – Aktuelle Probleme im Verhältnis der Polizei als Mitwirkende bei der Strafverfolgung zur Strafjustiz, in: DRiZ 1986, S. 247 ff.
(Uhlig DRiZ 86, S. 247 (S.))

Wade, Marianne: The Power to Decide – Prosecutorial Control, Diversion and Punishment in European Criminal Justice Systems Today, in: Jehle, J.-M./Wade, M. Coping with Overloaded Crininal Justice Systems, Heidelberg 2006

Wade, Marianne, et al: When the Line is Crossed… Paths to Control and Sanction Behaviour necessitating a State Reaction, in: Prosecution and Diversion within Criminal Justice Systems in Europe (Hrsg: Wade M/ Jehle J-M), double issue of the European Journal on Crime and Criminal Policy Research, New York 2008

Waldmann, Peter: Leichte – mittlere – schwere Kriminalität. Zur Gewichtung von Straftaten durch die Polizei im Ermittlungsverfahren, in: MschrKrim 1978, S. 28-37 (1978)
(Waldmann, MschrKrim 79, S. 28 (S.));
ders.: Organisations- und Rollenkonflikt in der Polizei Ergebnisse einer Meinungsbefragung, in: MschrKrim 1977, S. 65 ff.
(Waldmann, MschrKrim 77, S. 65 (S.))

Waller, Hellmut: Empfiehlt es sich, § 153 a StPO zu erweitern?, in: DRiZ 1986, S. 47 ff.
(Waller DRiZ 86, S. 47 (S.))

Wagner, Walter: Zum Legalitätsprinzip – Eine Studie in Festschrift 45. DJT 1964, S. 149 ff. (Hrsg.: juristische Studiengesellschaft in Karlsruhe), Karlsruhe 1964
(Wagner, Zum Legalitätsprinzip 1964, S. 149 (S.));
ders.: Erwiderung auf eine Anmerkung von Zuberbier zu seinem vorhergegangenen Aufsatz in Nochmals: Staatsanwaltschaft oder Polizei ? in: MDR 1974, S. 21
(Wagner Anm., MDR 74, S. 21)

Weigend, Thomas: Anklagepflicht und Ermessen, Baden-Baden 1978 (Weigend, Anklagepflicht und Ermessen 1978, S.);
ders.: Das „Opportunitätsprinzip“ zwischen Einzelfallgerechtigkeit und Systemeffizienz, in: ZStW 109 (1997), S. 103 ff.
(Weigend ZStW 109 (97), S. 103 (S.))

Werner, Karin: Die Rechtsstellung des Verletzten im Strafverfahren bei staatsanwaltschaftlichen Verfahrenseinstellungen aus Opportunitätsgründen, in: NStZ 1984, S. 401 ff. (Werner NStZ 84, S. 401 (S.));
dies.: Der Einfluß des Verletzten auf Verfahrenseinstellungen des Staatsanwaltschaft Wittchen, Parensen 1986
(Werner, Der Einfluß des Verletzten 1986, S.)

Wessels, Johannes/Beulke, Werner: Strafrecht Allgemeiner Teil: Die Straftat und ihr Aufbau, 35. Auflage, Heidelberg 2005
(Wessels/Beulke Strafrecht AT 2005, Rn.)

Weßlau, Edda: Anmerkung zu BMJ-Bericht: Beschluss 9-1 zur Einführung eines Strafgeldes, Erörterungen in der Kommissionssitzung des BMJ am 12/13.04.1999
(Weßlau, Anmerkung zur BMJ-Komission –Strafgeld – siehe BMJ-Bericht zur Einführung eines Strafgeldes);
dies.: “Strafgeld“....und kein Ende- ein Kommentar zum Sächsischen Verfahrensmodell, in: DRiZ 2000, S. 118 ff.
(Weßlau DRiZ 00, S. 118 (S.));
dies.: In welche Richtung geht die Reform des Sanktionssystems?, in: StV 1999,

S. 278 ff.
(Weßlau StV 99, S. 278 (S.))

W.M. Garnier (WODC): Criminaliteit en rechtshandhaving, Den Haag 2001 (Hrsg.: W. van der Heide/ A.Th.J.Eggen stellv. Für das wissenschaftliche Untersuchungs- und Dokumentationszentrum des Justizministeriums (WODC)
(W.M.Garnier, Criminaliteit en rechtshandhaving 2001, S.)

Wolke, Angelika/Walter, Michael: Alltägliches Krisenmanagement von Polizisten: Die Beseitigung des Öffentlichkeitsbezuges – Erste Befunde aus teilnehmender Beobachtung, in: MschrKrim 1997, S. 44 ff.
(Wolke/Walter MschKrim 97, S. 44 (S.);
dies.: Konfliktschlichtung durch Streifenwagenbe-satzungen der Bonner und Kölner Polizei, in: MschrKrim 2000, S. 91 ff.
(Wolke/Walter MschrKrim 00, S. 91 (S.))

Wolter, Jürgen: Strafverfahrensrecht und Strafprozessreform, in: GA 1985, S. 49 ff.
(Wolter GA 85, 49(S.));
ders.: Informelle Erledigungsarten und summarische Verfahren bei geringfügiger und minderschwerer Kriminalität, in: GA 1989, S. 409 ff.
(Wolter GA 89, S. 409 (S.))

Wulffen, Erich: Nachtrag. Die Berliner Kriminalpolizei, in Beiträge zur Reform des Strafprozesses Bd. 1, S. 185 ff. (Hrsg.: Adickes, Frank; Lilienthal, Karl v.; Aschrott, P.F.; Liszt, Franz v.) Berlin 1909
(Wulffen, Die Berliner Kriminalpolizei 1909, S.)

van den Wyngaert, Christine: Anmerk. Zu BGH Urteil vom 13.05.1997 Strafklageverbrauch durch belgische „transactie“, in: NStZ 1998, S. 149 ff. (153 f.)
(Wyngaert NStZ 98, S. 149 (153 f.)

Zila, Josef: The Prosecution Service Function within the Swedish Criminal Justice System, in: Coping with Overloaded Criminal Justice Systems, S. 285 ff. (Hrsg.: Jehle, J.-M./Wade, M.), Heidelberg 2006
(Zila, The Prosecution Service Function within the Swedish Criminal Justice System, S. 285 (S.);
ders.: Questionnaire Sweden, einsehbar unter www.kriminologie.uni-goettingen.de/pps
(Zila, Questionnaire Sweden 2006, Part.)

Zuberbier, Gerhard: Nochmals: Staatsanwaltschaft oder Polizei ?, in: MDR 1974, S. 20 f.
(Zuberbier MDR 74, S. 20 (S.))

Die Untersuchung setzt bei dem Problem der Folgenbewältigung justizieller Überlastung im deutschen Strafverfahren an. Als Ausweg aus der bestehenden Arbeitsüberlastung der Gerichte und Staatsanwaltschaften durch die steigende Zahl aburteilungsfähiger Strafverfahren bietet sich an, Kompetenzen der Staatsanwaltschaft im Kleinkriminalitätsbereich auf die Polizei zu übertragen. Dadurch könnten für die Staatsanwaltschaften mehr Arbeitskapazitäten im Bereich schwerer Kriminalität entstehen.
So befasst sich die Arbeit mit dem Zusammenspiel zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei im Bereich der Straftatenermittlung wie auch der verfahrensbeendenden Entscheidungen im deutschen und niederländischen Strafverfahren. Sie mündet in einen am niederländischen Strafverfahren orientierten Gesetzesvorschlag, der es im Bereich von Bagatellkriminalität erlaubt, der Polizei die Befugnis zur Verfahrensbeendigung mit einer Geldauflage zu übertragen.
Die Autorin ist wiss. Mitarbeiterin am Institut für Kriminalwissenschaften – Abteilung für Kriminologie, Jugendstrafrecht und Strafvollzug – der Georg-August-Universität Göttingen.



Universitätsverlag Göttingen

ISBN: 978-3-940344-59-5
ISSN: 1864-2136